

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA
CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E AVALIAÇÃO
DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

CRISTIANO BONIFACIO FERREIRA

**GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS: DESAFIOS, DILEMAS E PERSPECTIVAS
NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA**

JUIZ DE FORA

2015

CRISTIANO BONIFACIO FERREIRA

**GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS: DESAFIOS, DILEMAS E PERSPECTIVAS
NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA**

Dissertação apresentada como requisito parcial à conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora.

Orientador: Prof. Dr. Marcus Vinícius David

JUIZ DE FORA

2015

Ficha catalográfica elaborada através do programa de geração automática da Biblioteca Universitária da UFJF, com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

BONIFACIO FERREIRA, CRISTIANO.
GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS: : DESAFIOS, DILEMAS E
PERSPECTIVAS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA / CRISTIANO
BONIFACIO FERREIRA. -- 2015.
145 f. : il.

Orientador: MARCUS VINICIUS DAVID
Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação/CAEd. Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública, 2015.

1. Educação . 2. gestão de compras públicas. 3. gestão universitária. 4. mapeamento de processos. I. VINICIUS DAVID, MARCUS, orient. II. Título.

CRISTIANO BONIFACIO FERREIRA

**GESTÃO DE COMPRAS PÚBLICAS: DESAFIOS, DILEMAS E PERSPECTIVAS
NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Gestão e Avaliação da Educação Pública.

Aprovada em 25/08/2015.

Prof. Dr. Marcus Vinícius David (Orientador)
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Prof. Dr. Marcus Tanure
Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF)

Prof. Dr. Júlio César Andrade de Abreu
Universidade Federal Fluminense (UFF)

Dedico esta pesquisa a todos que souberam compreender e tiveram paciência com a minha ausência.

AGRADECIMENTOS

À minha família e a minha esposa, peço desculpas pela ausência e pela falta de tempo nos últimos dois anos.

Agradeço ao Departamento de Engenharia de Produção e Mecânica pelo auxílio financeiro.

Aos colegas de trabalho por compreenderem o meu cansaço e, às vezes, minha falta de paciência.

Ao orientador Marcus Vinícius David por confiar no meu caso de gestão.

Ao Departamento de Engenharia Elétrica, ao Departamento de Engenharia de Produção e Mecânica, ao Departamento de Medicina e Enfermagem, ao Departamento de Tecnologia de Alimentos e à Diretoria de Materiais da UFV por autorizarem a realização da pesquisa de campo.

Aos servidores e servidoras que participaram da pesquisa, colaborando para a coleta de dados e contribuindo para a concretização deste estudo.

Às tutoras Juliana Gervason Defilipo e Carla Silva Machado, sem a participação de vocês este trabalho seria muito mais árduo.

Aqueles que não fazem nada estão sempre dispostos a criticar os que fazem algo.

Oscar Wilde, 1854-1900

RESUMO

A presente dissertação foi desenvolvida no âmbito do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública (PPGP) do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação da Universidade Federal de Juiz de Fora (CAED/UFJF). Este estudo pretendeu analisar o processo de compras da Universidade Federal de Viçosa investigando possíveis fatores geradores de falhas. Nesta instituição, os pedidos de compra são lançados em um sistema informatizado e encaminhados a um órgão responsável pela abertura dos processos de licitação e pela compra centralizada. Porém, pedidos com algum tipo de falha, muitas vezes, não são percebidos por este órgão, resultando na não efetivação da compra ou na compra de itens de qualidade inferior com preços elevados, trazendo impacto nas atividades da instituição. A partir deste cenário, chega-se à pergunta norteadora desta pesquisa: por que alguns setores da universidade obtêm êxito em suas compras e outros não? Os objetivos definidos para este estudo foram: (1) Discutir o marco legal sobre as compras públicas no Brasil e apresentar uma revisão bibliográfica sobre o tema; (2) Contextualizar a instituição que foi o objeto deste estudo e mapear o processo de compras em quatro de seus departamentos; (3) Verificar a satisfação dos setores pesquisados e do órgão responsável pelas compras com o processo de compras da instituição e (4) Propor um Plano de Ação Educacional (PAE). Para tanto, a metodologia utilizada para o desenvolvimento desta pesquisa tratou-se de um Estudo de Caso de viés qualitativo e, na pesquisa de campo, os instrumentos utilizados foram entrevistas com roteiros semiestruturados e mapeamento de processos. Na revisão bibliográfica foram consultados autores como Hermann (1999), Costa (2000), Batista e Maldonado (2008), Motta (2010) e Carvalho (2012). Diante do estudo, concluiu-se que a falta de treinamento para os servidores bem como a falta de padronização nas rotinas e as falhas de comunicação foram identificadas como as possíveis causas para as falhas existentes no processo de compras da instituição. Ficou evidente a insatisfação dos usuários com o atual sistema de compras e que os setores pesquisados adotam boas práticas para melhorar o desempenho de suas compras, porém, elas são ocultas para os demais setores. Frente a isso, o Plano de Ação apresentado propõe a adoção de procedimentos padronizados para o processo de compras da UFV e uma política institucional de treinamento para que seus servidores realizem compras.

Palavras-chave: Gestão de compras públicas. Gestão Universitária. Mapeamento de Processos.

ABSTRACT

This work was developed under the Professional Master Degree in Management and Public Education Evaluation (PPGP) of the Center for Public Policy and the Education Evaluation Center of the Federal University of Juiz de Fora (CAED/UFJF). This study aimed to analyze the purchasing process of the Federal University of Viçosa investigating possible failures of generating factors. In this institution purchase orders are released in a computerized system and directed to an organ responsible for the opening of the bidding process and for the centralized purchasing. However, applications with some kind of failure often are not perceived by this sector, resulting in non-fulfillment of the purchase or the purchase of lower quality items with high prices, bringing impact on the activities of the institution. From this scenario, one comes to the central question of this research: why some sectors of the university are successful in their purchases and others do not? The objectives defined for this study were: (1) To discuss the legal framework on public purchasing in Brazil and present a literature review on the subject; (2) To contextualize the institution that was the object of this study and map the purchasing process in four of its departments; (3) Check the satisfaction of those surveyed sectors and the organ responsible for purchasing with the purchasing process of the institution and (4) To propose an Educational Action Plan (PAE *in portuguese*). Therefore, the methodology used to develop this research dealt with is a case study of qualitative bias and in field research, the instruments used were semi-structured interviews and process mapping. The literature review were consulted authors such as Hermann (1999), Costa (2000), Batista and Maldonado (2008), Motta (2010) and Carvalho (2012). Based on the study, it was concluded that the lack of training for civil servants and the lack of standardization in the routines and communication failures have been identified as possible causes for flaws in the institution's purchasing process. Was evident dissatisfaction of users with the current procurement system and that the sectors surveyed adopt good practices to improve the performance of your purchases, however, they are hidden from the other sectors. Given this, the Action Plan presented proposes the adoption of standardized procedures for the UFV purchasing process and an institutional policy of training for their servers to perform purchases.

Keywords: Purchases in the public sector. University management, Process mapping.

LISTA DE ABREVIATURAS

BMP	<i>Business Process Management</i>
CAF	Campus Florestal
CAV	Campus Viçosa
CCB	Centro de Ciências Biológicas e da Saúde
CCE	Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas
CEDAF	Centro de Ensino e Desenvolvimento Agrário de Florestal
COLUNI	Colégio Universitário
COMPASNET	Portal de Compras do Governo Federal
CRP	Campus Rio Paranaíba
DEL	Departamento de Engenharia Elétrica
DEM	Departamento de Medicina e Enfermagem
DEP	Departamento de Engenharia de Produção e Mecânica
DMT	Diretoria de Materiais
ESAV	Escola Superior de Agricultura e Veterinária
FUNASA/PB	Fundação Nacional de Saúde da Paraíba
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
PAE	Plano de Ação Educacional
POP	Procedimento Operacional Padrão
PPO	Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
SIASG	Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais
SICAF	Cadastro Unificado de Fornecedores
SIM	Sistema Informatizado de Compras
SRP	Sistema Brasileiro de Registro de Preços
UnB	Universidade de Brasília
UREMG	Universidade Rural do Estado de Minas Gerais
UFV	Universidade Federal de Viçosa

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Síntese das principais propostas do Projeto-Lei 7.709/2007.....	27
Figura 1	Organograma Geral da Universidade Federal de Viçosa	32
Quadro 2	Departamentos pertencentes ao CCE e ao CCB.....	33
Figura 2	Fluxograma das rotinas de aquisição, empenho e pagamento na UFV.....	39
Quadro 3	Características das compras em estruturas organizacionais rígidas.....	50
Quadro 4	Fases na seleção de fornecedores.....	61
Quadro 5	Justificativas para o mapeamento de processos, de acordo com CBOK 2.0 (ABPMP, 2009).....	73
Quadro 6	Tabela relacional objetivos específicos/roteiro das entrevistas.....	78
Quadro 7	Atividades descritas no processo de compras do Departamento A	81
Figura 3	Fluxograma do processo de compras do Departamento A	85
Quadro 8	Atividades descritas no processo de compras do Departamento B.....	86
Figura 4	Fluxograma do processo de compras do Departamento B	89
Quadro 9	Atividades descritas no processo de compras do Departamento C.....	90
Figura 5	Fluxograma do processo de compras do Departamento C	93
Quadro 10	Atividades descritas no processo de compras do Departamento D.....	94
Figura 6	Fluxograma do processo de compras do Departamento D	96

Quadro 11	Síntese das atividades identificadas nos mapeamentos realizados	98
Quadro 12	Principais achados da pesquisa de campo.....	117
Quadro 13	Derrubando alguns mitos.....	117
Figura 7	Proposta de Fluxograma Padrão para o Processo de Compras da UFV.....	121
Quadro 14	Proposta de Procedimento Operacional Padrão para o processo de compras da UFV.....	123
Quadro 15	Proposta de Instrução de Trabalho para a atividade de especificar produtos.....	128
Quadro 16	Proposta de Instrução de Trabalho para a atividade de pesquisa de preço.....	129
Quadro 17	Síntese das etapas do plano de intervenção	130
Quadro 18	Síntese do Plano de Ação.....	131

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
I. A QUESTÃO DAS COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA RELEVÂNCIA PARA O CAMPO EDUCACIONAL	18
1.1 Discutindo a legislação sobre o tema	19
1.2 Conhecendo a instituição	28
1.2.1 Um breve histórico da Universidade Federal de Viçosa	28
1.2.2 A estrutura organizacional da Universidade Federal de Viçosa	29
1.2.3 A distribuição de recursos para compras na Universidade Federal de Viçosa	33
1.2.4 O processo de compras na Universidade Federal de Viçosa	36
1.3 A importância da função compras em instituições de ensino superior	41
1.4 Estudo de caso em setores da instituição – uma análise comparativa	43
II. ANÁLISE DO PROCESSO DE COMPRAS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA	45
2.1 Estudos sobre o processo de compras no setor público brasileiro	45
2.1.1 Compras públicas <i>versus</i> compras privadas	59
2.2 Aspectos metodológicos	66
2.2.1 Estudo de caso qualitativo	67
2.2.2 O instrumento de coleta de dados “mapeamento de processos”	69
2.2.3 A entrevista com roteiro semiestruturado	75
2.3 Mapeando o processo de compras em setores da instituição – analisando os processos internos	78
2.3.1 Mapeamento do processo de compras do Departamento A	79
2.3.2 Mapeamento do processo de compras do Departamento B	86
2.3.3 Mapeamento do processo de compras do Departamento C	90
2.3.4 Mapeamento do processo de compras do Departamento D	94
2.3.5 Comparativo dos dados dos mapeamentos do processo de compras	97
2.4 Investigando a satisfação dos setores finalísticos e do setor de compras da instituição	100
2.4.1 Discutir o marco legal sobre as compras públicas no Brasil e apresentar o debate sobre as perspectivas das compras públicas entre alguns estudiosos do tema	101

2.4.2	Contextualizar a instituição que será o objeto deste estudo e mapear o processo de compras em quatro de seus departamentos	104
2.4.3	Verificar a satisfação dos setores pesquisados e do órgão responsável pelas compras com o processo de compras da instituição	106
2.4.4	Plano de Ação Educacional (PAE) visando à proposição de procedimentos padronizados para a realização de compras na universidade.....	109
III.	PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL (PAE)	114
3.1	Apresentação dos resultados	114
3.2	Proposta para melhoria no processo de compras da Universidade Federal de Viçosa.....	119
3.3	Proposta de criação do procedimento operacional padrão (pop) para o processo de compras da Universidade Federal de Viçosa.....	123
3.4	Proposta de criação de instrução de trabalho (it) para atividades fundamentais para o processo de compra.....	128
3.5	implementando o plano de ação.....	131
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
	REFERÊNCIAS.....	138
	APÊNDICE.....	142

INTRODUÇÃO

As instituições federais de ensino superior passaram, nos últimos anos, por um processo de expansão tanto ao acesso de estudantes como em área física em função da criação de novos cursos. Dentre as inúmeras atividades desenvolvidas nas universidades públicas brasileiras, a realização de compras de materiais permanentes e de consumo, regidas pela Lei 8.666/1993, são importantes para a realização e manutenção de suas atividades.

Tal situação ocorre na Universidade Federal de Viçosa (UFV) que passou por este forte processo de expansão por contar com recursos destinados para essa finalidade, como o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni).

O Reuni visou aumentar as vagas nos cursos de graduação, ampliar a oferta de cursos noturnos e combater a evasão dos estudantes das universidades públicas brasileiras. A Universidade Federal de Viçosa, ao aderir ao Reuni, criou novos cursos de graduação, entre eles o curso de Engenharia Mecânica, de Enfermagem e o de Medicina.

Para tanto, os departamentos que abrigaram esses novos cursos receberam um volume considerável de recursos federais para a aquisição de equipamentos para o funcionamento das atividades. Com o aumento de recursos e, conseqüentemente, o aumento do número de solicitações de compras, tornou-se evidente que, frequentemente, muitos pedidos não eram concluídos com êxito.

Para exemplificar o aumento de recursos, foi previsto para o curso de Engenharia Mecânica da UFV, inicialmente, um montante de mais de 5 milhões de reais do REUNI a serem utilizados de 2007 a 2012. Somente para compra de equipamentos, os valores giravam em torno de 3 milhões de reais.

Com base nesses valores, a necessidade de se obter êxito nos pedidos de compras ficou em evidência, primeiro pelo volume de recursos disponibilizados e, segundo, pelo fato de que o REUNI tinha data para o seu término, isto é, ou empregava-se bem o investimento ou o recurso voltaria para o Governo Federal.

Cabe destacar que, a maior parte dos equipamentos demandados pelos novos cursos nunca haviam sido comprados pela instituição, pois são específicos para essas áreas de conhecimento. Portanto, a tarefa de comprar tornou-se mais complicada e com maior possibilidade de haver equívocos.

Possíveis hipóteses de causas para problemas no processo de compras desta universidade seriam: a ausência de treinamento para os servidores da universidade que realizam os pedidos de compras, assim como a ausência de procedimentos padronizados na confecção dos pedidos pelos setores, falhas na comunicação e, ainda, questões relacionadas à legislação vigente.

A partir destes fatores, pode-se fazer a seguinte pergunta norteadora para este estudo: Por que alguns setores da universidade obtêm êxito em suas compras e outros não?

A adoção de novos procedimentos que contribuam para a melhoria dos processos de compras na Administração Pública mostra-se necessária e precisa também passar por uma fase de tomada de consciência por parte dos servidores públicos que são fundamentais no auxílio às atividades dos gestores espalhados Brasil afora (VILHENA & HIRLE, 2013).

O objetivo deste estudo é, portanto, analisar o processo de compras da Universidade Federal de Viçosa em quatro de seus departamentos, explicitando as possíveis razões para a não concretização de algumas compras e divulgar as boas práticas existentes na instituição.

Espera-se atingir os seguintes objetivos específicos:

1. Discutir o marco legal sobre as compras públicas no Brasil e apresentar o debate sobre as perspectivas das compras públicas entre alguns estudiosos do tema;
2. Contextualizar a instituição que será o objeto deste estudo e mapear o processo de compras em quatro de seus departamentos;
3. Verificar a satisfação dos setores pesquisados e do órgão responsável pelas compras com o processo de compras da instituição;
4. Propor um Plano de Ação Educacional (PAE), visando à proposição de procedimentos padronizados para a realização de compras na universidade.

Pesquisar o processo de compras da instituição e propor um Plano de Ação Educacional (PAE), com a adoção de procedimentos operacionais padrão (POPs), poderá contribuir para o êxito nas compras via União e, conseqüentemente, tornar mais eficiente a utilização dos recursos públicos, seguindo os princípios da administração pública.

Como este estudo visa analisar o processo de compras da Universidade Federal de Viçosa, explicitando boas práticas existentes e averiguando as possíveis razões para a não concretização de algumas compras, pretende-se utilizar o método qualitativo de estudo de casos.

A preocupação da pesquisa está na obtenção de informações sob a perspectiva dos setores solicitantes e do órgão responsável pelas compras da instituição, assim como interpretar os motivos que possam ser geradores de problemas no processo de compras. Para tanto, foram utilizados dois instrumentos de coletas de dados.

O primeiro instrumento utilizado para coletar dados, nesta pesquisa, foi o mapeamento de processos, investigando como são feitas as compras em quatro departamentos da universidade. O mapeamento de processos permitiu a análise dos processos internos de compras da instituição e a confecção de fluxogramas, a fim de verificar os pontos comuns e os pontos divergentes que possam impactar na eficiência no processo.

O segundo instrumento utilizado foi a entrevista com roteiro semiestruturado com o intuito de mensurar a satisfação dos setores demandantes e do setor responsável pelas compras na universidade, identificando possíveis alternativas e sugestões de melhorias para otimizar o processo de compras, ou seja, foi pretensão de pesquisa obter informações e evidências impossíveis de serem detectadas somente com o instrumento de mapeamento de processos.

O objeto de estudo são quatro departamentos pertencentes ao Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas, ao Centro de Ciências Biológicas e da Saúde e, também a Diretoria de Materiais (órgão responsável pelas compras). Para se chegar aos resultados esperados, foi utilizado o método de estudo de caso, sob o viés qualitativo, valendo-se dos instrumentos mapeamento de processos e entrevistas com roteiro semiestruturado para

realizar a pesquisa de campo e da pesquisa bibliográfica, documental e da observação.

Este trabalho é composto de três capítulos, sendo que, no capítulo 1, será abordado o panorama do processo de compras públicas no âmbito federal e a legislação sobre o tema.

Em seguida, é apresentada a instituição a ser pesquisada, sua estrutura organizacional, a descrição do seu processo de compras e, por fim, o estudo de caso de gestão é apresentado, com a análise das deficiências no processo de compras da universidade.

No capítulo 2, pretendeu-se apresentar uma discussão teórica sobre o tema a ser estudado e distinguir as características das compras públicas e das compras privadas, utilizando trabalhos acadêmicos atuais sobre o processo das compras na administração pública.

A análise bibliográfica permitiu uma melhor compreensão dos problemas estruturais existentes no processo de compras da universidade, seus pontos falhos, além de facilitar a busca por alternativas que permitam melhorar a eficiência do processo desta função administrativa na instituição pesquisada.

Estão relatadas também a metodologia e os instrumentos que foram utilizados para a coleta de dados, a fim de evidenciar as boas práticas existentes nos setores analisados, possíveis falhas existentes no processo e a satisfação destes setores com o atual processo de compras da instituição.

A pesquisa de campo, que foi feita através do mapeamento do processo de compras e das entrevistas com roteiro semiestruturado, possibilitou a coleta de dados que estão apresentados e analisados ainda no capítulo 2.

Com base no referencial teórico, na pesquisa documental e na pesquisa de campo, no capítulo 3, pretendeu-se exibir os resultados encontrados e a proposta de intervenção para melhorar a eficiência e a eficácia do processo de compras da instituição analisada. Por fim, foi apresentada uma proposta de criação de Procedimentos Operacionais Padrão desde o lançamento de pedidos até a entrega dos itens solicitados.

I. A QUESTÃO DAS COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SUA RELEVÂNCIA PARA O CAMPO EDUCACIONAL

A gestão das compras na administração pública brasileira é um tema que assume um papel de destaque na vida dos gestores públicos por estar ligada a questões como eficiência e eficácia administrativa.

A eficiência pode ser entendida como um indicador de desempenho que mede o grau de acerto na utilização dos recursos empregados por uma organização, isto é, está associada ao melhor equacionamento entre recursos utilizados para alcançar os resultados (NEUMANN, 2013)

Ser eficiente é fazer as coisas certo, isto é, com menor quantidade de recursos possíveis. Uma tarefa é eficiente quando minimiza a utilização de recursos ou quando produz um melhor desempenho usando os mesmos recursos (NEUMANN, 2013, p. 118).

Já a eficácia, é o indicador de desempenho que mede o grau de metas programadas, descrita desta forma por Neumann (2013):

A eficácia está associada ao efetivo alcance dos objetivos propostos pela empresa. A eficácia é o grau em que os resultados de uma organização correspondem às necessidades e aos desejos do ambiente externo (NEUMANN, 2013, p. 120).

Para Neumann (2013), indicadores de desempenho, como a eficácia e a eficiência, são fundamentais para o monitoramento dos resultados de uma gestão e para a implementação de ações de melhoria contínua. Dessa forma, podemos entender que a análise do processo de compras de uma instituição pública, visando a sua melhoria contínua, possui relação direta com esses dois conceitos.

Com relação à gestão das compras do setor público, podemos entender que uma gestão é eficaz, quando ela consegue comprar com êxito determinado item que necessita e é eficiente quando consegue comprá-lo com um tempo reduzido e com um valor que traga economia aos cofres públicos.

Para Costa (2000), ocorre um processo de transformação e de reestruturação na administração pública brasileira que resultam em demandas por mudanças no sistema de compras públicas, “para buscar mais agilidade,

eficiência e transparência no trato com o dinheiro público” (COSTA, 2000, p. 119).

No entendimento de Carvalho (2012), estudos que analisem a eficiência da esfera pública na aquisição de bens e serviços tornaram-se relevantes, já que atualmente existe grande discussão sobre a utilização adequada dos recursos públicos. Segundo o autor, os estudos sobre esta temática são escassos no meio acadêmico.

Em um momento em que os recursos públicos apresentam-se mais escassos, a utilização de procedimentos que possibilitem aos gestores uma utilização mais adequada destes recursos, resultando em serviços de qualidade para as demandas sociais aliados a uma noção de prestação de contas à sociedade, mostra-se relevante.

Neste capítulo, o objetivo foi traçar o panorama do processo de compras na administração pública federal, distinguindo algumas características da legislação pertinente e apresentar o histórico e a estrutura organizacional da Universidade Federal de Viçosa, nosso objeto de estudo.

O processo de compras, nesta universidade, foi analisado com o intuito de identificar problemas que possam estar prejudicando a conclusão exitosa de suas solicitações de compras.

Dessa forma, para dar início a este estudo, apresenta-se a legislação relativa ao processo de compras no setor público brasileiro, uma vez que, o ordenamento jurídico dita que, na administração pública, o gestor deve pautar suas ações de acordo com as normas estabelecidas, correndo risco de responder legalmente por possíveis atos que infrinjam tais leis.

1.1 Discutindo a legislação sobre o tema

O art. 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabelece os princípios da administração pública direta e indireta dos três poderes da federação: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência. Dessa forma, os gestores públicos brasileiros devem pautar as suas gestões com base nestes cinco princípios constitucionais, primando sempre pela preservação destes no trato da coisa pública.

O inciso XXI do art. 37 dita que, ressalvados os casos específicos, as obras, os serviços, as compras e as alienações serão contratados mediante processo de licitação pública, assegurando igualdade de condições a todos os concorrentes. Pode-se, desta maneira, atentar para a finalidade da licitação, isto é, assegurar à administração pública a possibilidade de adquirir itens que proporcionem a utilização adequada dos recursos públicos em prol da população que contribui com os impostos.

A Lei 8.666 de 1993 regulamenta o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, instituindo normas para as licitações e contratos para Administração Pública brasileira, por isso é conhecida como a Lei das Licitações.

O art. 3º da Lei 8.666/1993 apresenta a definição da função da licitação.

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Segundo o inciso III do art. 6º da Lei 8.666/1993, a definição do que é uma compra refere-se a “toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parceladamente”, ou seja, todo processo que necessite da aquisição de bens materiais deve obedecer aos pressupostos legais e a inobservância de tais normas incorrerão em processo de responsabilização por parte dos gestores públicos.

Um fator que torna o processo de compra no setor público bem diferente do que é feito no setor privado trata-se da especificação do item desejado, já que, por imposição legal, não pode ser colocada a marca de referência ou algo que sugira a indicação de uma marca específica.

O inciso V, § 7º do art. 15 da mesma Lei dita que nas solicitações de compra deverá constar a “especificação completa do bem a ser adquirido sem a indicação de marca” e “a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será

obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação”.

O art. 22 da Lei 8.666/1993 prevê que as modalidades de licitações para o setor público brasileiro são a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Esse marco legal distingue, da seguinte forma, as cinco modalidades:

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrado ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (BRASIL, 1993).

A Lei 8.666/1993 representa uma grande preocupação do legislativo brasileiro em estipular normas que impeçam condutas desonestas por parte dos servidores públicos. Essa preocupação pode ser entendida como fruto do momento histórico em que esta lei entrou em vigor, já que, em 1992, o Presidente da República renunciou ao cargo na tentativa de evitar o processo de cassação de mandato por acusações de corrupção.

O excesso de rigor nas compras públicas, imposto pela legislação, muitas vezes, contribui para uma visão de ineficiência e de morosidade do setor público brasileiro no que diz respeito à aquisição de bens e serviços.

Buscando dar maior agilidade ao processo de compras públicas, o legislativo brasileiro criou novas leis e decretos, na tentativa de flexibilizar as

ações dos gestores públicos, reduzir a burocracia e os custos gerados pelos processos licitatórios.

A Lei 10.520, de 2002, instituiu a modalidade de licitação denominada pregão para a aquisição de bens e serviços comuns. O legislador considerou bens e serviços comuns “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.

O art. 3º da Lei 10.520/2002 prevê, na fase preparatória do pregão, que haja a justificativa para a contratação, a definição do objeto do certame, as exigências para a habilitação, os critérios para a aceitação das propostas e as sanções para inadimplemento. Estão previstos os elementos técnicos que possibilitem analisar as propostas e os orçamentos providenciados pela entidade promotora da licitação.

No mesmo artigo, está previsto que um servidor do órgão promotor da licitação será designado como o pregoeiro, tendo a atribuição de receber as propostas e os lances, analisá-los e classificá-los ou desclassificá-los, seguindo os critérios especificados no edital.

A Lei 10.520/2002 determina que, no edital, deverão constar todas as informações necessárias para que os interessados em contratar com a administração pública possam participar da licitação na modalidade pregão. O prazo fixado para a apresentação das propostas não poderá ser inferior a oito dias úteis.

O pregão é realizado em dia e local estipulado no edital, na forma presencial, sendo que o autor do menor lance e os das ofertas com preços até dez por cento superior à oferta mais baixa poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até que o pregoeiro classifique, em primeiro lugar, a oferta de menor preço.

Encerrada a etapa competitiva, inicia-se a fase de habilitação, descrita nos incisos XIII, XIV e IV do art. 4º da Lei 10.520/2002.

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira;

XIV - os licitantes poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf e sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios, assegurado aos demais licitantes o direito de acesso aos dados nele constantes;

XV - verificado o atendimento das exigências fixadas no edital, o licitante será declarado vencedor; (BRASIL, 2002).

O Decreto 5.450 de 2005 regulamenta o pregão na forma eletrônica, trazendo inovações como a inversão de fases do processo licitatório e a possibilidade de contraproposta dos preços ofertados pelos licitantes. O pregoeiro é um servidor nomeado pela instituição pública para operar o sistema e que julga as propostas antes da fase de habilitação.

Após a fase de julgamento, o pregoeiro classifica as propostas com menores preços, dessa forma, existe a possibilidade de os concorrentes reduzirem os valores ofertados, podendo chegar a um valor que traz economicidade para os cofres públicos. Esta fase é denominada fase competitiva, conforme consta no art. 24 do Decreto 5.450/2005, sendo que o § 8º deste artigo, prevê a possibilidade de contraproposta.

Após o encerramento da etapa de lances da sessão pública, o pregoeiro poderá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado lance mais vantajoso, para que seja obtida melhor proposta, observado o critério de julgamento, não se admitindo negociar condições diferentes daquelas previstas no edital (BRASIL, 2005).

Pode-se notar que o legislador abriu espaço para que, no pregão, na forma eletrônica, haja espaço para que os interessados em contratar com a administração pública possam competir entre si, oferecendo lances inferiores sucessivamente e, ainda, há possibilidade de o pregoeiro apresentar contrapropostas a fim de diminuir os valores apresentados, de acordo com as especificações do edital.

A Lei Complementar 123/2006 estabelece em seu art. 42 que, nas licitações, “será assegurada, como critério de desempate, preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte” (BRASIL, 2006), desde que suas propostas fiquem até 10% acima do valor das propostas apresentadas por grandes empresas. Na modalidade pregão, na forma eletrônica, este limite cai para até 5%.

O art. 47 da Lei 123/2006 dita que deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações federais, estaduais e municipais, visando à promoção do desenvolvimento econômico e social. E para licitações cujo valor é de R\$ 80,000,00 (oitenta mil reais), o processo deverá ser exclusivo para a participação de microempresas e empresas de pequeno porte, conforme previsto no inciso I do art. 48 da Lei 123/2006.

O Decreto 7.892/2013 (BRASIL, 2013a) regulamenta o Sistema de Registro de Preços (SRP), implantado pelo Decreto 3.931, em 2001, permitindo a aquisição de bens e serviços através de empresas que contrataram com o setor público e possuem bens, serviços, preços e prazos registrados em ata específica.

Para o devido entendimento, o inciso I do art. 2º do Decreto 7.892/2013 define o Sistema de Registro de Preços (SRP) como sendo o “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”.

Para que um órgão público faça a adesão ao SRP deve existir uma ata de registro de preços, que é um documento vinculativo garantindo o compromisso para a futura contratação, ficando registrados os preços, fornecedores, órgãos participantes e as condições para a contratação.

Podem aderir ao SRP órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União.

Nos incisos I, II, III e IV do art. 3º do Decreto 7.892/2013 estão previstas as condições para que o gestor público possa aderir a uma ata de Registro de Preços.

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (BRASIL, 2013a).

A adesão ao sistema de Registro de Preços deve ser precedida por pesquisas de preços do item que será o objeto da adesão e o fornecedor ter sido escolhido, por meio de licitação, pelas modalidades Concorrência ou Pregão.

Vale frisar que o critério para escolha do fornecedor é o menor preço e o Sistema de Registro de Preços é empregado quando for conveniente para a Administração Pública na aquisição de bens e serviços em atendimento a mais de um órgão, projeto ou programa público.

A Lei 12.349, que passou a vigorar em 2010, trouxe outras inovações para o sistema de compras para a Administração Pública Federal, destacando-se que nos processos licitatórios “poderá ser estabelecido margem de preferência para produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras” (BRASIL, 2010a).

Esta reserva de preferência legal é limitada, não podendo ultrapassar o montante de 25% (vinte e cinco por cento) sobre o preço dos produtos manufaturados e serviços estrangeiros, conforme rege § 8º do art. 1º da Lei 12.349/2010.

A Lei 10.349/2010 demonstra a preocupação do legislativo brasileiro em promover o desenvolvimento da indústria nacional frente a grave crise econômica que assola muitos países, desde a crise financeira originada nos Estados Unidos a partir de 2008.

A Lei 12.462/2011 (BRASIL, 2011a) regulamentou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), exclusivamente, para atender licitações e contratos relativos à realização dos eventos esportivos Copa das Confederações da Federação Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

O art. 6º da Lei 12.462/2011 permite que haja orçamentos sigilosos que serão divulgados somente no fim do processo licitatório. Somente órgãos de controle, internos e externos, terão acesso a esses orçamentos antes da finalização da licitação. Já o art. 9º permite a contratação de serviço de forma

integral, ou seja, o vencedor do certame poderá realizar todas as etapas de uma obra ou serviço.

A Lei 12.462/2011 permite que a fase de habilitação seja feita antes da fase de julgamento, ao contrário do previsto na Lei 8.666/93 e, desta forma, a Administração Pública confere a documentação (habilitação) somente do interessado que apresentou a melhor proposta que ocorre na fase de julgamento.

Outra inovação é o fato do Regime Diferenciado de Contratações Públicas permitir a indicação de marca ou do modelo do objeto a ser adquirido com as devidas justificativas, desde que estes itens não sejam comercializados por um único fornecedor.

Existe um Projeto de Lei 7.709/2007 (BRASIL, 2007) que visa apresentar alterações na Lei 8.666/93 com o intuito de adequar as licitações públicas às ferramentas de informações atuais visando reduzir o custo operacional e financeiro para os cofres públicos. O Projeto de Lei encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, conforme consta no sítio eletrônico da Secretaria de Relações Institucionais do Governo Federal.

No Quadro 1 estão descritas, de maneira sucinta, as principais mudanças que o texto do Projeto de Lei propõe.

Quadro 1 – Síntese das principais propostas do Projeto-Lei 7.709/2007

Principais propostas de alterações na Lei 8.666/1993	
Projeto-Lei 7.709/2007	<p>Obrigatoriedade da modalidade de licitação pregão para a aquisição de bens e serviços considerados comuns;</p> <p>Introduzir o conceito de bens e serviços comuns e sítio eletrônico oficial da administração pública;</p> <p>Instituir o Cadastro Nacional de Registro de Preços;</p> <p>Dar eficácia às publicações nos sítios eletrônicos oficiais com certificação por autoridade competente;</p> <p>Adequar o número mínimo de propostas válidas da modalidade convite;</p> <p>Inclusão da modalidade pregão nas hipóteses de licitações internacionais;</p> <p>Criar dispositivo que impossibilite a participação de pessoas físicas e/ou jurídicas que praticaram atos contra a ordem pública em processos licitatórios;</p> <p>Assegurar aos entes federados o acesso ao Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF);</p> <p>Possibilitar a inversão de fases em todas as modalidades de pregão;</p> <p>Diminuir os prazos recursais.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

Pode-se notar que, nesse Projeto de Lei, buscou-se dar mais agilidade ao processo de compras feito pela administração pública brasileira, principalmente, com a adoção de instrumentos da tecnologia da informação, permitindo a diminuição dos custos operacionais e do tempo de reposição de mercadorias para as organizações públicas na expectativa de que essas ações se traduzam em melhores serviços prestados para a população.

Através desta breve exposição da legislação relativa ao processo de aquisição de bens e serviços na Administração Pública, percebe-se que, para o gestor público, a tarefa de comprar produtos, sejam de consumo ou permanentes, não é uma tarefa similar ao do setor privado.

Na sequência trataremos especificamente da instituição que teve o seu processo de compras analisado, será apresentado um breve histórico, sua

localização e a estrutura organizacional que contribuirá para um melhor entendimento do encadeamento das ações.

1.2 Conhecendo a instituição

Nesta seção será feita a apresentação da instituição, com a realização de um breve histórico desde a sua fundação em 1922 até a sua federalização, quando passou a se chamar Universidade Federal de Viçosa. São relatadas algumas informações do município de Viçosa-MG, que abriga o *Campus* sede da universidade.

É apresentada a estrutura organizacional, os cursos oferecidos, o número de servidores, o número de estudantes matriculados e o organograma geral da instituição, o que possibilitará um melhor entendimento de sua hierarquia administrativa. Tais informações são relevantes para entendermos hierarquicamente os setores que foram analisados no que se refere ao processo de compras da instituição com base na legislação pertinente para as fundações públicas.

Buscou-se também relatar como se dá o processo de compras na instituição, identificando o setor responsável pela gestão dos recursos repassados pela União, os critérios para a divisão dos recursos destinados aos gastos em compras para os setores da universidade. Por fim, é apresentado como ocorre o processo de compras nos setores da instituição, após o repasse, pelo órgão gestor, dos recursos destinados às compras.

1.2.1 Um breve histórico da Universidade Federal de Viçosa

Com o objetivo de incrementar a produção agropecuária em Minas Gerais, o Presidente do Estado, Arthur da Silva Bernardes, através do Decreto 6.053, de 30 de março de 1922, criou a Escola Superior de Agricultura e Veterinária (ESAV) que foi inaugurada no dia 26 de agosto de 1926, quando Arthur Bernardes ocupava a Presidência da República (UFV, 2014a).

A instituição foi pensada para atuar nos padrões similares dos *Land Grands Colleges* existentes nos Estados Unidos, um tipo de escola voltada para atuar em atividades de ensino, de pesquisa e de extensão ligadas à

agricultura daquele país. Devido a esta influência, o seu primeiro diretor foi o estadunidense, Peter Henry Rolfs, no período de 1927 a 1929 (UFV, 2014a).

Dessa forma, a ESAV (Escola Superior de Agricultura e Veterinária) foi concebida com o propósito de formar técnicos agropecuários para aplicar os seus conhecimentos nas propriedades rurais espalhadas pelo Brasil. Em 1927, a ESAV ofereceu cursos equivalentes ao Ensino Fundamental e ao Ensino Médio e, em 1928, o curso superior de Agricultura. Já em 1929, foi organizada a 1ª Semana do Fazendeiro, considerada a primeira atividade extensionista no país (UFV, 2014a).

A ESAV foi núcleo original da Universidade Rural do Estado de Minas Gerais (UREMG), criada em 1948, incorporando a Escola Superior de Agricultura, a Escola Superior de Veterinária, a Escola Superior de Ciências Domésticas, a Escola de Especialização, e Serviço de Experimentação e Pesquisa e o Serviço de Extensão (UFV, 2014a).

O Colégio Universitário (COLUNI), situado em Viçosa-MG, foi criado em 1965, e a Escola Média de Agricultura de Florestal localizada na cidade de Florestal-MG foi criada no fim da década de 1940, transformada em Centro de Ensino e Desenvolvimento Agrário de Florestal (CEDAF), em 1955, oferecendo cursos técnicos de nível médio (UFV, 2014a).

Com a expansão em várias áreas e destaque nacional, o Governo Federal federalizou a UREMG, pelo Decreto 64.852 em 15 de julho de 1969, passando a ser denominada Universidade Federal de Viçosa (UFV), o que permanece até os dias atuais.

Desde então, a instituição vem se expandido, sendo que, em 2006, seu Conselho Universitário aprovou a criação do *Campus* Florestal (CAF), na cidade de Florestal-MG e do *Campus* Rio Paranaíba (CRP), na cidade de Rio Paranaíba-MG.

1.2.2 A estrutura organizacional da Universidade Federal de Viçosa

O município de Viçosa, que abriga o *Campus* sede da UFV, localiza-se na região da zona da mata norte do Estado de Minas Gerais e possui uma população estimada, pelo IBGE, girando em torno de 77 mil habitantes e uma população flutuante de mais de 20 mil pessoas. Apresentando Índice de

Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,775, portanto, maior que a média estadual (0,731) e a nacional (0,744) (BRASIL, 2010b).

Viçosa-MG está distante 220 Km de Belo Horizonte-MG, 651 Km de São Paulo-SP e 951 Km de Brasília-DF. No setor educacional, as escolas públicas do município apresentam o IDEB de 5,90 para os anos iniciais e 4,40 para os anos finais do Ensino Fundamental (BRASIL, 2014).

A Universidade Federal de Viçosa oferece 45 cursos de graduação no *Campus* Viçosa (CAV), 10 no *Campus* Florestal (CAF) e 12 no *Campus* Rio Paranaíba (CRP), 43 programas de mestrado (acadêmico e profissional) e 20 programas de doutorado no *Campus* Viçosa. Tal instituição possuía, até 31 de dezembro de 2013, no *Campus* Viçosa, 2.468 servidores técnico-administrativos, 904 docentes efetivos e 11.559 estudantes matriculados nos cursos de graduação, 2.211 nos programas de Pós-Graduação *Strictu Sensu* e 2.023 no *Lato Sensu* e teve um orçamento executado de R\$ 645.691.085,85 em 2013 (UFV, 2014a).

Como a Universidade Federal de Viçosa é uma fundação pública, as compras realizadas por seus servidores devem pautar-se nos preceitos da Constituição Federal e especificamente, às normas regulamentadas na Lei 8.666 de 1993.

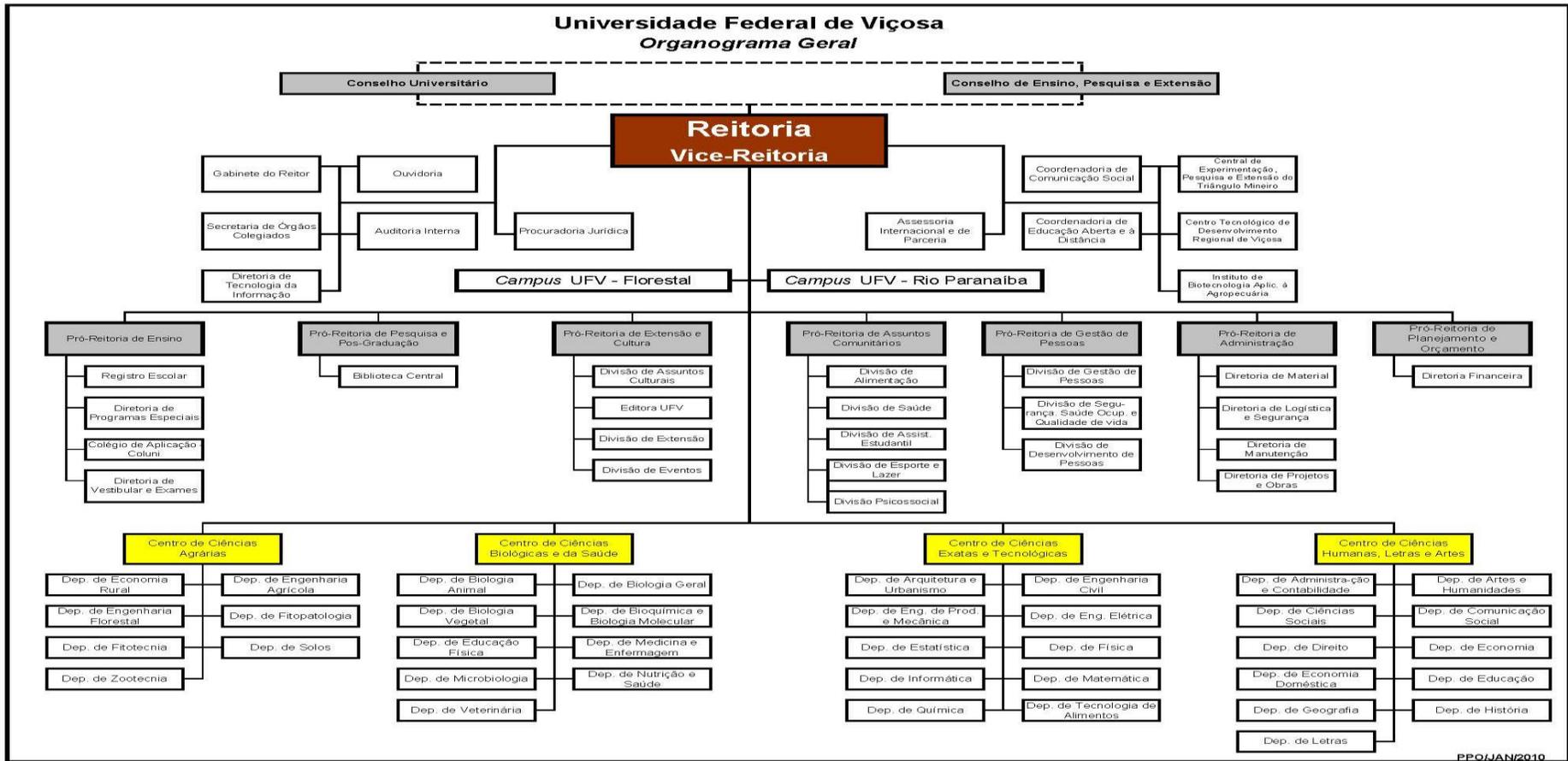
Conforme dita o inciso IV do art. 5º do Decreto-Lei nº 200 de 1967, fundação pública é:

A entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes (BRASIL, 1967).

Na Figura 1 é apresentado o organograma geral da Universidade Federal de Viçosa para possibilitar uma melhor compreensão de sua estrutura organizacional e, principalmente, a vinculação direta de cada órgão segundo uma ordem hierárquica.

O organograma permite também situarmos a Diretoria de Materiais (DMT) e a Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento, que possuem relação hierárquica direta e são responsáveis pelos processos de compra na instituição.

Figura 1 – Organograma Geral da Universidade Federal de Viçosa



Fonte: Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (UFV, 2010).

Destaca-se, em relação ao tema em estudo, que os departamentos analisados são vinculados ao Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas (CCE) e ao Centro de Ciências Biológicas e da Saúde (CCB), órgãos responsáveis pelos centros de custo dos recursos vindos da União para seus respectivos departamentos.

O Quadro 2 apresenta os departamentos pertencentes aos dois centros que foram objeto de nosso estudo.

Quadro 2 – Departamentos pertencentes ao CCE e ao CCB

Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas – CCE	Centro de Ciências Biológicas e da Saúde – CCB
Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU)	Departamento de Biologia Animal (DBA)
Departamento de Engenharia Civil (DEC)	Departamento de Biologia Geral (DBG)
Departamento de Engenharia Elétrica (DEL)	Departamento de Biologia Vegetal (DBV)
Departamento de Engenharia de Produção e Mecânica (DEP)	Departamento de Bioquímica e Biologia Molecular (DBB)
Departamento de Estatística (DET)	Departamento de Educação Física (DES)
Departamento de Física (DPF)	Departamento de Entomologia (DDE)
Departamento de Informática (DPI)	Departamento de Microbiologia (DMB)
Departamento de Química (DEQ)	Departamento de Medicina e Enfermagem (DEM)
Departamento de Matemática (DMA)	Departamento de Nutrição e Saúde (DBS)
Departamento de Tecnologia de Alimentos (DTA)	Departamento de Veterinária (DVT)

Fonte: Elaboração do autor.

Dentre estes departamentos, quatro tiveram os seus processos de compras analisados neste estudo: o Departamento de Engenharia Elétrica (DEL), o Departamento de Engenharia de Produção e Mecânica (DEP), o Departamento de Medicina e Enfermagem (DEM) e o Departamento de Tecnologia de Alimentos (DTA).

As justificativas para as escolhas desses setores são três. Em primeiro lugar, o realizador desta pesquisa é um servidor público desta

universidade, lotado no Departamento de Engenharia de Produção e Mecânica, e um dos objetivos da realização deste treinamento, em nível de mestrado, será aplicar os conhecimentos adquiridos neste setor, trazendo um retorno ao investimento feito por esta instituição na qualificação de um de seus servidores.

No Departamento de Engenharia de Produção e Mecânica estão abrigados os cursos de Engenharia Mecânica e o de Engenharia de Produção. Dentre as inúmeras atividades desempenhadas neste setor, está a realização de solicitações de compras de materiais permanentes e de consumo a serem adquiridos via recursos da União, através de processo licitatório, conforme dita a Lei 8.666/1993.

Como o curso de Engenharia Mecânica esteve contemplado pelo Programa de Apoio de Reestruturação e Expansão das Universidades (REUNI), o departamento recebeu um volume considerável de recursos para a aquisição de equipamentos. Devido ao aumento de recursos e, conseqüentemente, do volume de solicitações de compras, foi possível evidenciar que a conclusão das compras, sem êxito, ocorria com frequência.

Em segundo lugar, são os valores repassados, anualmente, para os setores realizarem compras de material permanente e de consumo, o DTA e o DEM recebem orçamentos maiores e o DEP e o DEL recebem orçamentos menores.

Para uma melhor compreensão do porquê da diferença de orçamentos disponibilizados aos setores, cabe informar que a distribuição dos recursos é feita pela UFV com base em critérios pré-estabelecidos como número de professores, área construída dos departamentos, produtividade dos docentes, carga horária de aulas práticas, entre outros.

Dessa forma, os departamentos mais antigos da UFV, com um maior número de docentes atuando em Programas de Pós-Graduação, geralmente recebem mais recursos que departamentos mais novos, como é o caso dos setores, objeto deste estudo.

A terceira justificativa é o fato de que o Departamento de Engenharia de Produção e Mecânica (DEP) e o Departamento de Medicina e Enfermagem (DEM) estiveram contemplados no Programa REUNI e o Departamento de Tecnologia de Alimentos (DTA) e o Departamento de Engenharia Elétrica (DEL) não estiveram.

Desta forma, os dois primeiros receberam um volume significativamente superior aos dois últimos, no período em que o este programa esteve em vigência. Assim, entende-se que houve amostras diferentes, porém com semelhanças em relação aos orçamentos anuais para os gastos com compras via União.

1.2.3 A distribuição de recursos para compras na Universidade Federal de Viçosa

A Universidade Federal de Viçosa recebe todos os anos recursos da União para a aquisição de materiais permanentes, de consumo e prestação de serviços, entre outros. Os recursos recebidos são geridos pela Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PPO) que os distribui aos demais setores da instituição.

Os critérios para distribuição dos recursos, especificamente, para os Centros de Ciências e, conseqüentemente, para os departamentos vinculados a eles, são estabelecidos por uma matriz de distribuição de recursos orçamentários elaborada pela PPO.

De acordo com esta matriz, as variáveis que influenciam em uma maior ou menor distribuição de recursos para a aquisição de materiais permanentes e de consumo são: área útil construída, carga horária administrativa, carga horária dos docentes, índice de atividade de extensão, alunos matriculados nas disciplinas, índices de projetos de pesquisa, carga horária de aulas práticas e de aulas teóricas (UFV, 2014b).

Destas variáveis, as que possuem maior peso na distribuição de recursos para compras de materiais permanentes são carga horária de aulas práticas (50%) e índices de projetos de pesquisa (15%). Já para materiais de consumo são carga horária de aulas práticas (41%) e área útil construída (25%) (UFV, 2014b).

Partindo dos critérios de distribuição, são definidos os valores dos recursos que serão repassados aos setores para serem gastos com a aquisição de materiais permanentes e de consumo, através de licitações. São definidos também os valores que poderão ser gastos com diárias e passagens aéreas para viagens a trabalho dos servidores.

Neste estudo, os gastos com diárias e passagens não são relevantes, já que suas finalidades são diferentes, isto é, referem-se a indenizações legais aos servidores públicos por serviço fora de sua sede, possuindo centros de custos específicos e pela existência de um sistema próprio da União para concessão destes tipos de indenizações.

Sabidos os valores que foram disponibilizados para serem utilizados anualmente, os setores estão aptos a lançarem os pedidos de compras de materiais de consumo ou materiais permanentes em um sistema informatizado de compras próprio da universidade.

Devido ao limitado recurso destinado para a aquisição de materiais permanentes, quando há a liberação de recursos além dos valores que, geralmente, são disponibilizados, existe a preocupação em utilizá-los da melhor maneira possível. O REUNI exemplifica tal situação se analisarmos o montante de recursos envolvidos para a realização de compras em um departamento da UFV.

Para uma melhor percepção do impacto deste Programa Federal no montante de recursos e seu reflexo nas solicitações de compras de uma IFES, destaca-se que o Departamento de Engenharia de Produção e Mecânica recebeu os seguintes recursos federais para aquisição de materiais permanentes, de acordo com a matriz de distribuição da instituição: R\$ 7.805,08 em 2010, R\$ 9.762,83 em 2011, R\$ 12.532,99 em 2012 e R\$ 12.774,74 em 2013 (UFV/PPO, 2014).

Porém, por abrigar o curso de Engenharia Mecânica que estava contemplado no REUNI, para este departamento estavam previstos, inicialmente, um montante de mais de 5 milhões de reais a serem utilizados de 2007 a 2012. Somente para a aquisição de equipamentos para este curso, os valores giravam em torno de 3 milhões de reais.

1.2.4 O processo de compras na Universidade Federal de Viçosa

Na Universidade Federal de Viçosa, os pedidos de compra são lançados em um sistema interno informatizado, denominado *SIM*, que é acessado através de *login* e senha individuais, pelos servidores que são previamente cadastrados em seus setores para poderem lançar pedidos de

compras de acordo com a demanda e, evidentemente, com o recurso disponível via União para tal destinação.

O órgão da instituição responsável pelo recebimento dos pedidos no sistema *SIM* e pela abertura dos processos licitatórios é a Diretoria de Materiais (DMT), vinculada diretamente à Pró-Reitoria de Planejamento e Orçamento (PPO), que por sua vez, é responsável pelo controle dos recursos vindos da União.

A Diretoria de Materiais (DMT) é o órgão responsável pelo processo licitatório (Pregão Eletrônico, Tomada de Preços, Concorrência, Leilão, Dispensa e Cotação Eletrônica), de bens (permanente e consumo), obras e serviços (manutenção, conserto, revisão, fotocópia, limpeza, etc.) da Universidade Federal de Viçosa.

Os pedidos lançados no sistema de compras *SIM*, pelos diferentes setores da universidade, são encaminhados para a Diretoria de Materiais (DMT), órgão responsável pela abertura dos processos de compras e realização dos pregões, na forma eletrônica.

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal possui um Sistema Integrado de Administração e Serviços Gerais (SIASG), neste sistema, são operacionalizadas as compras da união.

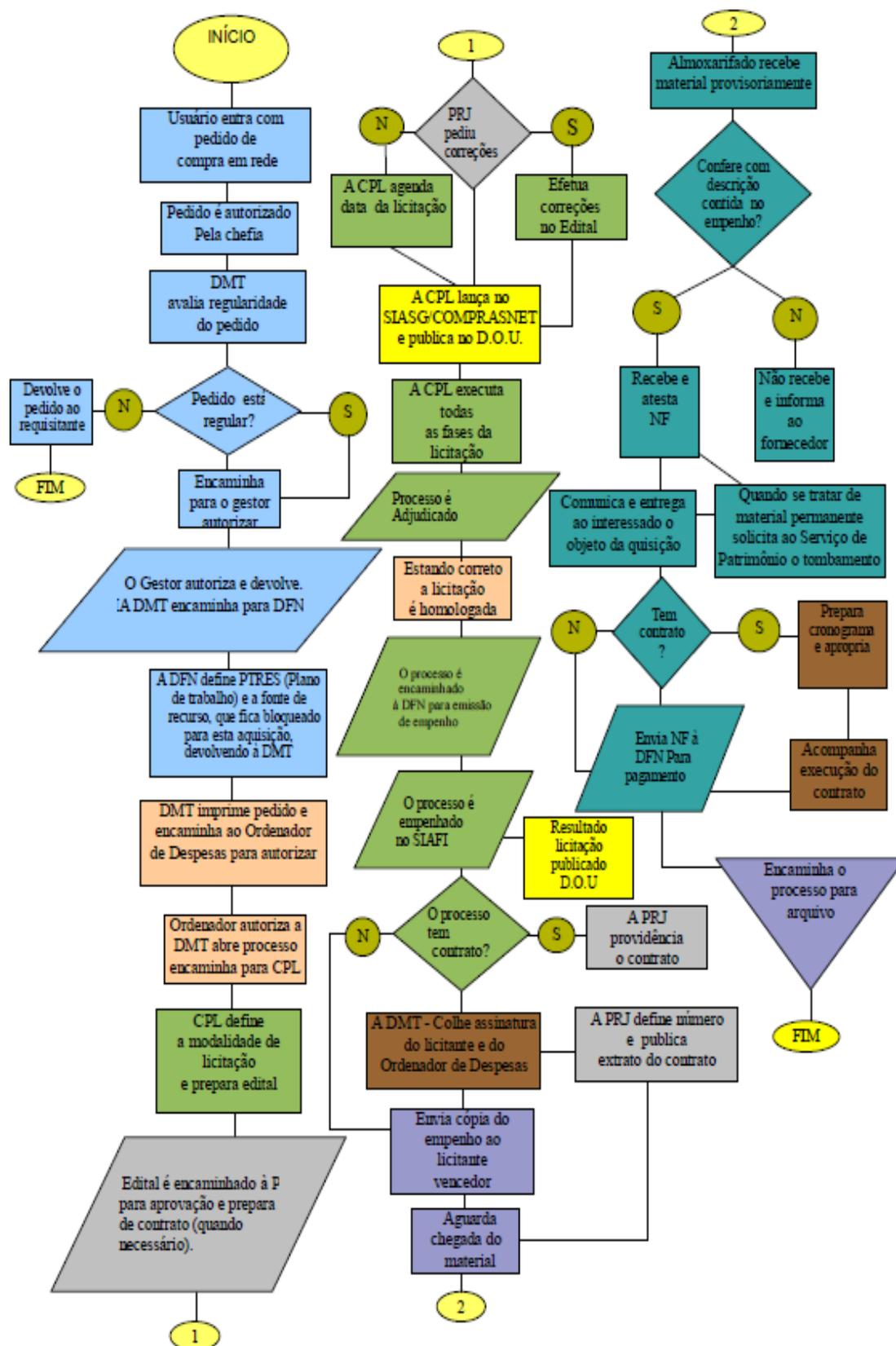
As compras governamentais são realizadas através de um portal denominado *Comprasnet-SIASG*, ou seja, todos os processos de licitação do serviço público federal são feitos através deste portal e ele é de livre acesso para qualquer cidadão para consultas. Portanto, as licitações feitas através de pregão, na forma eletrônica, na Universidade Federal de Viçosa, ocorrem no portal *Comprasnet*.

Os pregões, na forma eletrônica, ocorrem de acordo com as demandas lançadas no sistema *SIM* separados pela natureza dos itens pedidos, isto é, são feitos pregões somente de materiais permanentes e outros somente de materiais de consumo.

Os pregoeiros são servidores lotados na Diretoria de Materiais, conforme determina a Lei 10.520 (BRASIL, 2002). Geralmente, ocorrem dois pregões, na forma eletrônica, por mês, até o fim do exercício fiscal federal, isto é, até o prazo estipulado pelo Governo Federal para que seus diversos órgãos gastem os recursos disponibilizados num determinado ano.

O fluxograma da Figura 2 permite uma melhor compreensão acerca de como ocorre a tramitação de um pedido de compra ou de uma prestação de serviço via União na Universidade Federal de Viçosa, a ser realizada seguindo os pressupostos da Lei nº 8.666 (BRASIL, 1993).

Figura 2 – Fluxograma das rotinas de aquisição, empenho e pagamento na UFV



Fonte: DMT/UFV.

Cada setor da instituição lança seus pedidos de compra no sistema *SIM* que, após a inclusão no catálogo de produtos, são encaminhados para a Diretoria de Materiais (DMT) para a análise da especificação. Esta análise é feita por servidores da DMT que verificam se não há equívocos na quantidade, no peso, nas dimensões, nas unidades de medidas, entre outros fatores, na descrição do item lançado.

Caso a especificação esteja de acordo, o pedido é encaminhado para o gestor do centro de custo, que, neste estudo, trata-se do Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas (CCE) e do Centro de Ciências Biológicas e da Saúde (CCB), havendo saldo de recurso para o setor solicitante o pedido é liberado para seja tramitado o processo para a realização da licitação pública.

Obviamente, a análise é feita de uma forma genérica, pois é impossível ter um especialista em cada item que é solicitado. Por exemplo, o *rugosímetro* é um instrumento para medir a rugosidade, a textura e ondulação de superfícies de barras de metais e é utilizado em aulas práticas de usinagem para os estudantes de Engenharia Mecânica.

Porém, se o servidor lançar esse equipamento no sistema *SIM*, com algum equívoco na especificação, o erro possui mínimas chances de ser detectado pelo analista de especificação da Diretoria de Materiais, já que não existem manuais que possam ser consultados via sistema, além de existir um número considerável de itens específicos para diversas áreas de conhecimento.

Nesse processo de lançamento de solicitações de compras, pedidos mal elaborados, seja por uma descrição inadequada do item a ser comprado ou com erro no valor do produto lançado, muitas vezes, não são percebidos pelos analistas de solicitação da Diretoria de Materiais, resultando na não efetivação da compra ou na compra de itens de qualidade inferior com preços, muitas vezes, elevados e, desta maneira, contribuindo para a má utilização dos recursos públicos, já que, na maioria das vezes, não é possível a realização de novos pregões.

Com relação ao lançamento de pedidos no sistema informatizado de compras *SIM*, não existe uma forma padronizada de como deve ser feito o lançamento dos pedidos neste sistema, recebe-se somente orientações informais feitas pelos servidores que trabalham na Diretoria de Materiais.

Nos vários setores da universidade, poucos servidores receberam treinamento adequado para lançarem pedidos de compras, geralmente os mais experientes em fazer esse tipo de serviço, passam as instruções para os novatos. Evidentemente, esta situação não é a ideal, uma vez que, eventuais vícios ou equívocos cometidos são retransmitidos.

Fatores cruciais para compras feitas via licitação pública como especificação detalhada do item desejado e cotações com preços atualizados são realizadas de forma não padronizada pelos inúmeros servidores que lançam pedidos no sistema *SIM*.

Existem servidores da Diretoria de Materiais que analisam as especificações dos produtos lançadas no sistema de compras, porém quando se trata de itens muito específicos, não é possível detectar eventuais falhas nos pedidos feitos, já que é impossível ter um profissional especialista em cada produto, como relatado no exemplo do *rugosímetro*.

Os pedidos com falhas que não são detectadas pela Diretoria de Materiais seguem a tramitação até que ocorra o pregão eletrônico e é somente, neste momento, que se percebe que não é possível obter êxito na aquisição dos itens solicitados.

1.3 A importância da função compras em instituições de ensino superior

Em determinados cursos de graduação, a demanda por aulas práticas é elevada e, geralmente, os materiais utilizados para as atividades em laboratórios são dos mais variados tipos, assim como os equipamentos para a montagem desses espaços são de custo elevado.

A melhoria do processo de compras de uma instituição de ensino superior pode contribuir para que a estrutura dos laboratórios forneça as condições materiais para o bom andamento das aulas práticas e, conseqüentemente, agregando valor para a formação do estudante de graduação.

Em uma análise comparativa, podemos observar cinco cursos de graduação da Universidade Federal de Viçosa, *Campus Viçosa-MG*, que apresentam em suas matrizes curriculares um número elevado de atividades práticas. O estudante para obter o título de licenciatura em Química, na UFV,

deve cursar um total de 3.030 horas de disciplinas, sendo 1.245 horas de aulas práticas, no curso de Engenharia Mecânica deve cursar 3.810 horas de disciplinas, sendo 1.140 horas de aulas práticas (UFV, 2014a)

Já o estudante de Engenharia Química deve cursar 1.050 horas de disciplinas práticas de um total de 3.780 horas, nas Ciências Biológicas deve cursar 1.395 horas de disciplinas práticas de um total de 3.210 horas e na Medicina deve cursar 6.090 horas de um total de 8.040 horas (UFV, 2014a).

Calculando a porcentagem de aulas práticas destes cursos oferecidos pela UFRV, identifica-se que, em suas matrizes curriculares, 75,74% da carga horária do curso de Medicina, 43,45% do curso de Ciências Biológicas, 41,08% do curso de Química, 29,92% do curso de Engenharia Mecânica e 27,77% do curso de Engenharia Química referem-se a horas obrigatórias de aulas práticas.

A não concretização de uma compra, seja de um equipamento ou de um insumo para aulas práticas, acarreta em prejuízos para o processo de ensino-aprendizagem dos estudantes de cursos de graduação que demandam elevada carga horária prática em laboratórios, aliando os conteúdos teóricos e práticos para formar profissionais de maneira satisfatória.

Para exemplificar melhor o que seria um pedido mal elaborado, imagina-se uma balança de precisão de boa qualidade, cujo custo gire em torno de R\$ 3.000,00, porém, o servidor por qualquer motivo, não realiza um orçamento da forma adequada e faz um pedido de uma balança com o valor de compra de R\$ 400,00. A Diretoria de Materiais não tem como identificar que aquela balança específica custa R\$ 3.000,00, já que existe uma infinidade de balanças no mercado.

Desta forma, o processo segue os trâmites normais e somente no momento do pregão, nota-se que os preços são incompatíveis, o pregoeiro indefere a compra e o recurso não é utilizado.

A conclusão sem êxito de muitos pedidos feitos via sistema, pode resultar de diversos fatores: descrição pouco detalhada ou incompleta do item desejado; orçamento ora muito elevado, ora muito abaixo em relação ao valor de mercado; empresas que não participam do pregão eletrônico por não se atentarem para a data estipulada, entre outros fatores.

1.4 Estudo de caso em setores da instituição – uma análise comparativa

Com o propósito de analisar o processo de compras da Universidade Federal de Viçosa, detectar as boas práticas existentes, os pontos falhos e levantar sugestões com o intuito de tornar as compras da instituição mais eficientes e eficazes, este estudo de caso pretende utilizar dois instrumentos de análise em uma abordagem qualitativa.

Foram escolhidos quatro departamentos pertencentes ao Centro de Ciências Exatas e Tecnológicas e ao Centro de Ciências Biológicas e da Saúde. O Departamento de Engenharia de Produção e Mecânica (DEP) foi um dos setores analisados, já que o realizador desta pesquisa é um servidor desta universidade, lotado neste órgão.

Foi utilizado o método qualitativo de estudo de casos para analisar o processo de compras nos departamentos, através do instrumento de coleta de dados mapeamento de processos. Acredita-se que, com este instrumento, pôde-se encontrar os aspectos que contribuem para o sucesso ou para o insucesso nas compras solicitadas, já que não existe um procedimento padrão para a realização dos pedidos de compras da UFV.

Além de “mapear” o processo de compras nos quatro departamentos, foi utilizada também a entrevista com roteiro semiestruturado para complementar as informações levantadas no mapeamento, buscando que esses setores apontem suas principais queixas e sugestões para que o processo seja melhorado.

Buscando criar um elo entre os setores solicitantes e o órgão responsável pelas compras na UFV, foi realizada a entrevista com roteiro semiestruturado com os atores da Diretoria de Materiais (DMT) com o propósito de que sejam apontadas as principais falhas que este setor observa com relação às solicitações de compras feitas pelos diversos setores da universidade.

Com aplicação das entrevistas com roteiro semiestruturados na Diretoria de Materiais esperava-se identificar, sob o ponto de vista do órgão comprador, possibilidades de melhoria no processo, paralelamente às informações levantadas no mapeamento do processo de compras dos

departamentos analisados, encontrando elementos para a proposição do plano de intervenção.

No capítulo 2, foi feita uma análise das discussões teóricas sobre as compras do setor público brasileiro, distinguindo algumas características das compras do setor público com relação às compras feitas no setor privado.

Foram explicitados os temas mais atuais no que se refere às compras públicas, buscando melhorar a gestão dos recursos públicos com o aumento da eficiência das licitações e apresentando possibilidades para que a gestão pública possa implementar nas organizações governamentais.

Estarão apresentados os mapeamentos do processo de compras nos quatro departamentos da universidade e a análise das entrevistas qualitativas aplicadas com o intuito de investigar a satisfação dos setores finalísticos e do setor responsável pelas compras na UFV.

Assim, percebe-se que investigar como ocorre o processo de compras da universidade com a finalidade de encontrar elementos que propiciem a melhoria de seus resultados, ganha relevância, uma vez que, poderá contribuir para a utilização mais eficaz e mais eficiente dos recursos públicos destinados para esta finalidade.

II. ANÁLISE DO PROCESSO DE COMPRAS NA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA

Após traçar o panorama atual do processo de compras do setor público brasileiro, apresentar a legislação sobre o tema, a estrutura organizacional da Universidade Federal de Viçosa e como se dá o processo de compras desta instituição, foi discutida a importância da função compras para as instituições de ensino superior e a relevância de se estudar este tema. Assim, é preciso avançar e aprofundar nesta pesquisa.

Neste capítulo, foi feita uma revisão teórica sobre o tema das compras públicas, utilizando trabalhos que apresentam algumas falhas no processo atual e, a partir daí, buscou-se discutir a necessidade de melhoria e algumas questões que visam à melhoria e a eficiência da gestão pública no que se refere à utilização eficaz dos recursos públicos em suas compras.

A metodologia da pesquisa foi apresentada e também os instrumentos de coleta de dados que foram utilizados na pesquisa de campo para investigar o processo de compras em setores da Universidade Federal de Viçosa com o intuito de encontrar evidências de possíveis falhas.

Com a pesquisa de campo, procurou-se detalhar os aspectos positivos, os pontos falhos, mapear o processo de compras dos setores analisados, mensurar a satisfação dos servidores com o processo atual e, por fim, trazer subsídios para uma proposta de intervenção no processo de compras da instituição, padronizando-o com vistas a melhorar a sua eficiência.

Dessa forma, na sequência será apresentada uma revisão bibliográfica sobre o processo de compras no setor público brasileiro e, assim, julga-se levantar questões que demonstrem a relevância do tema de estudo, além de elementos que possam ser utilizados para enriquecer a nossa discussão e a proposta de melhoria nas compras da Universidade Federal de Viçosa.

2.1 Estudos sobre o processo de compras no setor público brasileiro

O processo de licitações públicas brasileiro, especificamente ligado à compra de alimentos no Estado de São Paulo, foi analisado por Hermann

(1999), uma vez que, os valores pagos nas compras públicas aumentaram entre 10% e 20% quando a Lei 8.666 entrou em vigor em 1993.

Esta Lei buscou limitar o grau de decisão dos agentes públicos, porém falhou, pois “atrasou e encareceu os processos de compras do Estado e das empresas estatais, sem garantir a redução da fraude e dos conluíus contra o bem público” (HERMANN, 1999, p. 30).

Já em 1996, sob o impacto da reforma administrativa, iniciaram as discussões sobre a necessidade de alterações na Lei 8.666/93, visando diminuir o excesso de formalismos e aumentar o combate à corrupção (HERMANN, 1999).

Hermann (1999) utilizou em sua análise a Teoria dos Custos de Transação. Esse conceito entende que “os custos de desenhar, negociar e prever salvaguardas contratuais, bem como os de monitoramento e controle, oneram uma transação” (HERMANN, 1999, p. 30).

Assim, a autora defende a tese de que as compras públicas ou privadas apresentam a ideia de custo de transação que consiste na soma de três custos: os custos associados à coleta de informações, os custos de negociação e estabelecimento dos contratos e os custos de monitoramento e controle.

A legislação citada pensou as compras públicas em condições de mercado que levam em consideração um modelo de concorrência perfeita em que a racionalidade dos agentes públicos é tida como ilimitada, os produtos são padronizados, espera-se a participação do maior número de concorrentes e o critério de escolha para a compra seria o preço do produto (HERMANN, 1999).

Porém, a autora entende que a teoria dos custos de transação possui relação direta com a eficiência das compras públicas que por sua vez não ocorrem na perspectiva de concorrência perfeita.

No entanto, a doutrina da teoria dos custos de transação, que ora serve de apoio, pressupõe a racionalidade ilimitada dos indivíduos, a incompletude da informação e a presença do oportunismo. Nessas condições, uma transação será eficiente quando minimizar os custos de transação (HERMANN, 1999, p. 31).

Os custos da transação refletem no preço do produto oferecido pelos fornecedores aos órgãos públicos e, desta forma, para que uma compra pública possa ser considerada eficiente, o preço do produto oferecido deve ser inferior ao preço deste mesmo produto praticado no mercado.

[...] a transação entre público e privado por meio do processo licitatório será considerada eficiente se seu custo for inferior ao custo da mesma transação realizada via mercado (HERMANN, 1999, p. 32).

Hermann (1999) conclui, ao analisar compras públicas de alimentos, comparando os preços pagos nas licitações públicas e os preços praticados no mercado, que não ficou evidente que a forma de governança seja responsável pela ineficiência do processo, pois percebeu que os princípios legais não foram devidamente aplicados nas compras pesquisadas.

Entre as características observadas estão: poucas empresas participam das licitações, os princípios de impessoalidade e de isonomia nem sempre são praticados e existem atitudes aéticas dos gestores públicos.

Isso importa na conclusão de que os princípios legais e constitucionais não são corretamente aplicados nas transações entre o público e privado envolvendo a compra de alimentos. Percebe-se, então, que a ineficiência nas compras públicas decorre do ambiente institucional, da não-aplicação da Lei e não por causa dela (HERMANN, 1999, p. 36).

Nunes et al (2007) fizeram uma análise sobre as vantagens e desvantagens da modalidade de licitação pregão, na forma eletrônica, em relação ao pregão presencial nas compras públicas da Fundação Nacional de Saúde da Paraíba (FUNASA/PB).

Nesta análise, os autores destacam a importância do planejamento, do controle e da execução das compras para as instituições públicas, pois as compras possuem uma função administrativa que é suprir de bens e serviços os órgãos para que estes consigam prestar adequadamente suas missões.

Para a concretização da função compras no setor público e mais especificamente na instituição analisada, a modalidade pregão é mais apropriada tomando por base o entendimento de Nunes et al (2007), sendo que as principais diferenças do pregão eletrônico em relação ao presencial, seriam

a ausência física de interessados e de documentação, a simplificação da atividade do pregoeiro e a utilização de recursos de criptografia e autenticação.

Com relação ao pregão presencial, foram apontados como vantagens a possibilidade de exigência de amostras, a conferência da qualidade dos produtos e o contato pessoal para o esclarecimento de eventuais dúvidas. Como desvantagem foi apontada a restrição do número de participantes no processo licitatório (NUNES et al, 2007).

As vantagens do pregão eletrônico seriam a possibilidade de participação de um maior número de licitantes, a economia de preço e a agilidade e simplificação do processo de compras. Já a desvantagem seria a existência de fornecedores que não se utilizam de recursos de tecnologia da informação (NUNES et al, 2007).

Outra vantagem que o pregão eletrônico trouxe para a administração pública foi a possibilidade de alcance de fornecedores em grande parte do território brasileiro, assim o pregão eletrônico “vem proporcionando cumprimento mais moderno e eficiente para utilização eficaz dos recursos públicos” (NUNES et al, 2007, p. 239).

Como desafios a serem enfrentados para que os processos de compras, via pregão eletrônico, se tornem mais eficientes para a melhor utilização dos recursos públicos, Nunes et al (2007) apontam.

(...) a presença de treinamento e capacitação, ainda não suficiente observados, parece ser uma ameaça à eficácia do sistema vigente. Soma-se a esse fator o problema de planejamento anual mal dimensionado que se apresenta como uma outra deficiência a ser avaliada (NUNES et al, 2007, p. 239).

Para os autores, estes desafios devem ser enfrentados com a implantação de políticas de capacitação para os servidores que participam do processo de compras públicas, com o planejamento devido das demandas anuais de compras e com a fiscalização do processo de compras em busca da melhora contínua.

Silva e Rocha (2006) analisaram o processo de compras da Universidade de Brasília (UnB) e o estudo evidenciou que este processo é muito moroso. Os autores investigaram as causas dessa morosidade e, dentre os aspectos identificados, foram destacados: a falta de padronização dos

procedimentos internos de compras, a ausência de treinamento dos servidores que lidam com os pedidos de compras e, geralmente, a descrição dos itens é feita com base em catálogos dos próprios fornecedores e há demora nos pareceres jurídicos relativos aos editais de compras.

O principal fator interno é a existência de um sistema de informações sobre compras que permita a uniformização e a racionalização das rotinas. Outros podem ser citados como: a falta de um catálogo unificado de materiais e serviços; a deficiência no treinamento dos servidores envolvidos com as compras e o prazo em que as minutas de editais permanecem na Procuradoria Jurídica (PJU) para parecer (SILVA e ROCHA, 2006, p. 43-44).

Segundo Silva e Rocha (2006), grande parte dos problemas relacionados à morosidade nas compras da instituição é causada pelas próprias rotinas internas do seu processo de compras. Desta forma, a padronização dos procedimentos de compras, programas de treinamento dos servidores, a criação de um catálogo unificado e a participação de servidores com formação em área jurídica nas comissões de licitações poderiam ser algumas medidas adotadas para a melhoria do processo de compras da instituição.

Para Batista e Maldonado (2008) existem poucos estudos sobre a estrutura e o processo de compras, assim como sobre o perfil dos compradores públicos, o que reforça a importância deste estudo. O uso sistemático da informação precisa ser revisto, pois o fluxo da informação ineficaz, fruto de estruturas tradicionais rígidas, pode traduzir-se em baixa produtividade

As organizações públicas que apresentam formas tradicionais rígidas em sua estrutura decisória apresentam algumas características em seu processo de compras, de acordo com Batista e Maldonado (2008) e que estão descritas no Quadro 3.

Quadro 3 – Características das compras em estruturas organizacionais rígidas

Organização pública com estrutura organizacional rígida	
Características do processo de compras	<p>Fluxo de informação truncado, não linear;</p> <p>O fluxo de material é desorganizado e não há controle;</p> <p>O processo não tem um líder;</p> <p>As sequências das operações não podem ser reorganizadas e as pessoas não têm controle absoluto;</p> <p>Cada trabalhador só conhece sua própria atividade (isso, quando a conhece);</p> <p>As melhorias são raras e demoradas;</p> <p>Cada trabalhador é responsável por somente sua atividade e por isso, faz só a sua parte.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Batista e Maldonado (2008).

A melhoria no processo de compra deve passar pelo uso sistemático da informação para atingir os objetivos pretendidos, fazendo-se necessário a participação de todos os interessados no processo. Por vezes, o fluxo da informação é truncado. “Muitas vezes, quem as envia não sabe com certeza por que o faz e quem as recebe, também ignora a real importância que ela pode ter para o desempenho de seu papel na empresa” (BATISTA e MALDONADO, 2008, p. 683).

As instituições públicas brasileiras precisam acordar para a necessidade, participar ativamente, desenvolver diferenciais estratégicos, enfim, fazer parte da cadeia produtiva e do crescimento econômico nacional (BATISTA e MALDONADO, 2008, p. 684).

No entendimento de Batista e Maldonado (2008), a gestão de suprimentos é um dos principais pilares do setor público, possuindo importância estratégica pela aplicação dos recursos públicos para a aquisição de compras de materiais e serviços, visando atingir os objetivos institucionais.

A gestão de suprimentos pode ser definida como a “compra, aquisição e guarda dos materiais, bens e serviços necessários à manutenção e ao desenvolvimento das atividades realizadas na instituição” (BATISTA e

MALDONADO, 2008, p. 685-686). Em instituições que realizam pesquisas científicas, a gestão de suprimentos assume papel de destaque.

(...) equipamentos de laboratório, produtos químicos e reagentes que, pela sua natureza e especificidades, precisam ter qualidade e comprovada eficácia, já que a utilização de materiais e equipamentos de qualidade duvidosa poderá acarretar respostas inadequadas aos ensaios e experimentos científicos realizados na instituição (BATISTA e MALDONADO, 2008, p. 686) .

A comunicação entre os setores que fazem os pedidos de compras precisa ser melhorada para que as instituições públicas consigam maior êxito em suas licitações. Para tanto, investir nas relações interpessoais entre os servidores, estimulando um senso de colaboração, pode ser um fator importante no alcance das metas relacionadas ao sucesso em aquisições de materiais para o serviço público.

Esse entendimento deverá propiciar uma visão detalhada dos procedimentos das compras efetuadas, com as suas relações interdepartamentais e formais, levando em consideração o fluxo das informações e a sua velocidade de fluidez, uma vez que sua melhoria poderá acarretar uma diminuição dos processos internos e um aumento na rapidez das soluções e na tomada de decisões, propiciando uma melhor relação entre as atividades-meio e as finalísticas da organização (BATISTA e MALDONADO, 2008, p. 686).

Na análise dos autores, os gestores públicos precisam estar cientes da importância da especificação detalhada dos produtos ou serviços a serem adquiridos, além das unidades e quantidades, permitindo maior clareza e exatidão no momento da cotação de preços.

Para o comprador desempenhar bem suas funções, o setor público deve investir na qualificação e no treinamento, pois assim será possível diferenciar o comprador burocrático (reativo) do comprador moderno (proativo), conforme apresentam Batista e Maldonado (2008).

(...) o comprador reativo representa a visão extremamente simplista do ato de comprar, consiste apenas em encontrar um fornecedor que esteja disposto a trocar os bens ou serviços exigidos por determinada quantia. Já o comprador proativo tende a estabelecer parcerias com o fornecedor, que permitam compartilhar ideias e conhecimento necessário para o fechamento de uma boa compra (BATISTA e MALDONADO, 2008, p. 691).

Na perspectiva de Batista e Maldonado (2008), o setor público está longe de contar com o perfil de compradores proativos devido à legislação muito rígida que inibe a possibilidade de negociação e devido à falta de capacitação profissional e treinamento constante dos servidores.

A função de compras dentro de uma instituição precisa projetar uma imagem de profissionalismo e eficiência, além de estar propensa a colaborar com os departamentos no alcance dos objetivos pretendidos. Os compradores públicos precisam vislumbrar essa mudança não só do ponto de vista do trabalho desenvolvido, das atitudes, e do posicionamento ético, como do ponto de vista das relações interpessoais existentes com outros profissionais da instituição (BATISTA e MALDONADO, 2008, p. 693).

Dentro deste perfil profissional, existe a necessidade de que os compradores públicos se mantenham distantes dos interesses dos fornecedores, através do comportamento ético que é exigido e esperado pela sociedade. “Cabe ao comprador público manter tal distância, pois por meio da sua postura e de suas atitudes, sinalizam aos vendedores que ali não conseguirão auferir vantagens imorais” (BATISTA e MALDONADO, 2008, p. 694).

Batista e Maldonado (2008) afirmam, ainda, que os gestores públicos precisam assumir o papel fundamental que possuem no desenvolvimento sistemático com o objetivo de melhorar a eficiência nos processos de compras via licitação pública e, conseqüentemente, no aumento da eficiência dos gastos públicos e do desempenho de suas organizações.

Os compradores públicos necessitam participar mais ativamente e profissionalmente, não só do ponto de vista do trabalho efetivamente desenvolvido, ou das atitudes apresentadas, mas, sobretudo, do comportamento ético e moral durante todo o processo de aquisição das compras institucionais. Essa orientação de mudança passa, também, pela incorporação de técnicas e rotinas que tornem a administração pública mais eficaz e comprometida com a melhoria da sua capacidade gerencial e administrativa (BATISTA e MALDONADO, 2008, p. 698).

Na perspectiva de Frossard e Câmara (2010), é preciso haver uma ampliação nas discussões sobre as possibilidades das compras feitas pela administração pública brasileira, dando novos significados ao gasto público com suas compras. O volume gasto pelas entidades públicas pode causar

impacto socioeconômico, servindo como um instrumento de destaque da ação governamental dado ao poder de compra do setor público.

Por ser a administração pública uma grande compradora, tanto pelo seu tamanho e desta forma o volume envolvido, quanto pela diversidade das atividades que desenvolve, ela tem em tese poderes de aquisição dentro do mercado que poderiam ser usadas em benefício do desenvolvimento econômico e social do país, sendo isto exemplo da dimensão social das compras com alcance das finalidades do Estado (FROSSARD e CÂMARA, 2010, p. 04)

As compras públicas podem exercer várias funções como dotar a administração pública de bens necessários para a execução de políticas públicas, apoiar ou estimular segmentos vulneráveis ou estratégicos da sociedade, ser instrumento de geração de emprego e renda e de desenvolvimento regional, estimular a inovação tecnológica (FROSSARD e CÂMARA, 2010).

Dado o volume das compras feitas pela Administração Pública, é enorme o poder proporcionado pelos seus gastos para incentivar os investimentos em pesquisa e desenvolvimento, incrementar o processo de inovação tecnológica, promover melhorias de qualidade e produtividade e fortalecer as micro- pequenas empresas para favorecer o crescimento regional. Assim, além de ferramenta de suporte à atuação governamental, as compras também podem ser vistas como um instrumento de política pública. Entende-se que se deve ir além da dimensão econômica, avançando no sentido da finalidade da ação governamental (FROSSARD e CÂMARA, 2010, p. 11).

Ao analisar o processo de compras da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Azevedo (2011) percebeu que uma instituição pública que almeja realizar compras com êxito, precisa contar com uma equipe formada com um número adequado de servidores de uma maneira que seja possível não só realizar os pedidos de compra, como também acompanhar o processo a fim de diminuir o tempo de conclusão da licitação.

Considerando-se que o processo de compras públicas exige uma série de conhecimentos e procedimentos rigorosos devem ser seguidos, a centralização do processo torna-se necessária. Para que o procedimento seja seguido de maneira correta, respeitando-se a legislação vigente e todas as suas exigências, torna-se necessária a formação de uma equipe bem preparada e com dedicação total a esse procedimento [...] (AZEVEDO, 2011, p. 28).

Azevedo (2011) destaca que para contribuir para a eficiência no processo de compras de uma organização pública, além da quantidade de servidores, o grau de conhecimento sobre o processo e a experiência adquirida é de suma importância aliada à capacitação e cursos de reciclagem. Ou seja, o primeiro passo para melhorar o processo de compras públicas é o investimento em pessoal e na capacitação.

A partir da pesquisa realizada, Azevedo (2011) sugere algumas ações para a melhoria do processo de compras no setor público: capacitar os servidores, melhorar o processo de comunicação, dar maior interação entre o setor de compras, o setor financeiro e o setor solicitante, aplicar punições nas empresas que descumprem os prazos de entrega, definir as responsabilidades de cada setor, ter cuidado com a especificação dos produtos, planejar as compras e investir no trabalho em equipe.

Os diferentes setores da empresa são responsáveis pelo processo de compras em diferentes níveis e devem reconhecer os seus papéis como tal. Para que esse processo deixe de ser meramente operacional e passe a ser estratégico, é fundamental o investimento em planejamento, comunicação e capacitação (AZEVEDO, 2011, p. 40).

A gestão das compras do Hospital das Forças Armadas foi estudada por Frossard (2011), não se restringindo apenas em suas atividades rotineiras, mas preocupando-se com a dimensão social e com o viés de que as compras públicas podem conduzir ao alcance das finalidades do Estado, destacando o bem-estar e o progresso de grupos sociais.

Considerando o fato dos recursos serem públicos e escassos para atendimento das diversas demandas existentes, além da preocupação de um orçamento equilibrado, a perspectiva do uso eficiente, tanto em termos de se comprar o que se precisa na quantidade adequada, quanto pagar um preço correto pelo produto, passa a ter importância. Essa visão está relacionada à eficiência econômica do gasto público e ao seu contexto (FROSSARD, 2011, p. 15).

Para analisar os fatores que estariam prejudicando a eficiência das compras do Hospital das Forças Armadas, Frossard (2011) estabeleceu algumas categorias da estrutura organizacional daquela instituição, a fim de facilitar a análise dos resultados da coleta de dados.

Categoria estoque: o controle de estoque é vital para o planejamento das compras públicas, devido à morosidade dos processos licitatórios. No setor público, é comum haver a necessidade de se utilizar um estoque maior devido à demora na reposição dos itens, porém, se não ocorrer um controle bem realizado, corre-se o risco da perda de produtos por causa do prazo de validade em caso de itens perecíveis. Cabe lembrar que, estoque é custo.

Categoria eficácia: refere-se à importância de padronizar os produtos, principalmente os itens de consumo, como reagentes químicos, peças de reposição de máquinas, entre outros, para que sejam capazes de atingir os objetivos pretendidos pela instituição.

Categoria qualidade: “a questão da compra pelo menor preço sem a preocupação com a qualidade pode comprometer a eficiência das compras, de forma que a validade deve ser exigida do fabricante (...)” (FROSSARD, 2011, p. 59).

No que tange à qualidade, a autora destaca a importância de que o profissional que faz pedidos de compra tenha o conhecimento técnico sobre o produto. Por isso, é importante que a descrição de um produto a ser comprado seja feita por alguém que seja da área ou que, no mínimo, ele seja consultado.

Categoria aspectos estruturantes: nesta categoria é importante levar em consideração temas como tecnologia da informação e nível de informação, planejamento, fluxo da informação, processo orçamentário, processo decisório e legislação.

Sobre os aspectos estruturantes, Frossard (2011) observou, em sua pesquisa, que a troca constante de comando ou de chefia em um órgão público gera impacto na continuidade do planejamento de compras a longo prazo e também no fluxo de informação.

Segundo Frossard (2011) ao se estudar a gestão de compras do setor público, compreende-se que as compras públicas podem promover o desenvolvimento do país, estimular a inovação tecnológica e industrial, além de suprir as demandas para que as políticas públicas sejam executadas.

Para que a gestão pública alcance a finalidade estatal é primordial a articulação entre os fins, aqui representados pelas necessidades dos cidadãos, e os meios, que são necessários para esse atingimento. Esses meios, em um ambiente burocrático, necessitam de ser

eficientes, caso contrário, a finalidade estatal não será alcançada (FROSSARD, 2011, p. 71).

Frossard (2011) conclui que existem alguns desafios para a melhora na eficiência das compras públicas no Brasil, destacando que o fluxo de informação não é o ideal, há necessidade de informatizar os processos de compras visando dar maior agilidade, além disso, a escassez de recursos prejudica o andamento das compras, as compras não são planejadas e há necessidade de mudanças na legislação com vistas a maior flexibilização.

Uma proposta de remodelação do processo de compras públicas de municípios foi elaborada por Caproni (2013) com o intuito de aperfeiçoar as rotinas dos setores que realizam compras públicas. Ao estruturar o processo de compras, um órgão público permite que cada servidor se enxergue dentro de uma rotina de fluxo, além de permitir a identificação de possíveis gargalos e ações de melhoria.

Delineando um fluxograma de compras, consegue-se dimensionar as atividades críticas para dar maior agilidade ao processo de compras públicas e pode catalisar ações e políticas públicas voltadas para a remodelagem do processo, tornando-o mais eficiente, conforme aponta Caproni (2013).

Segundo Vilhena e Hirle (2013), a legislação sobre licitações constantemente é criticada por seu excesso de formalismo e pela demora excessiva dos processos licitatórios. Existe quase um consenso de que licitação é sinônimo de morosidade, procedimentos burocráticos e ineficiência administrativa.

Desta forma, uma gestão pública pautada na busca por resultados e preocupada em gerir seus recursos de forma eficiente, precisa desenvolver procedimentos que possibilitem dotar a Administração Pública de instrumentos efetivos para planejar, executar e controlar as suas despesas nos processos licitatórios (VILHENA e HIRLE, 2013).

O planejamento de compras procura focar no gasto do recurso público de forma eficiente, buscando mapear as demandas e os processos de compras nas instituições públicas, qualificando o trabalho dos setores de compra (VILHENA e HIRLE, 2013).

Assim, a revisão dos procedimentos internos na realização de solicitações de compra mostra-se relevante por contribuir para o planejamento coordenado das ações adotadas nas áreas finalísticas das instituições públicas, contribuindo desta forma para o aumento da eficiência nos gastos dos recursos financeiros.

(...) relevante se faz a ênfase aos processos internos de dimensionamento das demandas, de sua adequada caracterização e do planejamento dos trabalhos em compras, de forma a maximizar a eficiência no atendimento aos clientes internos, que são as áreas finalísticas de cada instituição, responsáveis diretamente pela implementação de políticas públicas de atendimento aos cidadãos (VILHENA e HIRLE, 2013, p. 10).

Em suas análises, as autoras apresentam um modelo de planejamento de compras que consiste nas seguintes etapas: registro e consolidação da demanda, plano anual de compras, cronograma de execução dos processos, elaboração de indicadores (monitoramento) e avaliação de sua eficiência (VILHENA e HIRLE, 2013).

Ao analisarem a gestão do processo de compras no setor público, Vilhena e Hirle (2013) perceberam a existência de gargalos nos pedidos de compras devido a uma grande dificuldade em realizar mudanças nesses processos a partir dos setores que fazem as solicitações. Um grande empecilho refere-se às deficiências nos processos de comunicação entre os setores demandantes, denominados de setores finalísticos, isto é, os clientes dos setores de compras e os próprios setores de compras.

Os setores demandantes, ou finalísticos, não tinham clara compreensão, na maior parte das vezes, acerca das regras para uma especificação de compras adequada, o que causava devoluções e transtornos nas tramitações dos processos de compras, prejudicando o bom andamento dos procedimentos de licitação (VILHENA e HIRLE, 2013, p. 18).

A adoção de novos procedimentos que corroborem para a melhoria dos processos de compras na Administração Pública está latente e precisa também passar por uma fase de tomada de consciência por parte dos servidores públicos que são peça fundamental no auxílio às atividades dos gestores espalhados Brasil afora (VILHENA e HIRLE, 2013).

A conscientização dos servidores das áreas demandadas de que a fase interna da licitação é fundamental para o sucesso do procedimento de compra deve ser a primeira ação a ser realizada, pois, nem sempre se dá a essa fase o destaque e a importância merecida. No entanto, a falta de esmero na etapa de planejamento do processo, que muitas vezes ocorre por falta de tempo da área responsável para estudar e elaborar a descrição de forma adequada pode conduzir ao fracasso do certame ou ainda a aquisição de um bem ou a contratação de um serviço que não se adéque ao realmente demandado (DINIZ *apud* VILHENA e HIRLE, 2013, p. 18).

Branco et al (2013) apresentam uma análise sobre o processo de compras da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e entendem que a necessidade de o setor público melhorar seus índices de eficiência e de eficácia, estimula a implantação de ações baseadas na gestão por processos.

Nas organizações governamentais, a implantação da Gestão por Processos se torna fundamental, uma vez que a sociedade pressiona por uma administração pública mais eficiente e eficaz, capaz de contribuir com crescimento da competitividade do país. Neste cenário, a Gestão por Processos impulsiona as organizações governamentais a melhorarem seu desempenho, como foco nas exigências da sociedade, menor tempo de resposta e, principalmente, desburocratizando as atividades do setor público (BRANCO et al, 2013, p. 02).

Para tanto, o setor público precisa focar no cidadão, modelando, aprimorando e gerenciando seus processos, definindo os resultados esperados, adotando indicadores de desempenho, garantindo maior controle e qualidade de seus serviços (BRANCO et al, 2013).

Na visão de Branco et al (2013), as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) apresentam problemas em seus processos de compras que geralmente, são burocráticos e lentos. A aposentadoria de servidores que realizam as compras, nestes órgãos, tornam latentes a necessidade de disseminação das informações, pois, em muitos casos, as expertises dessas pessoas não são compartilhadas.

Quando o processo de compras de uma instituição fica documentada, é possível a melhor compreensão dos fluxos de trabalho, a definição de responsabilidades, estabelecer um maior controle das ações, aumentar a qualidade do processo e favorecer a melhoria contínua (BRANCO et al, 2013).

Na sequência, serão apresentadas algumas distinções entre os procedimentos para a realização de compras no setor privado e no setor

público, sem o propósito de fazer um julgamento de qual modelo é melhor, mas sim, para identificar as causas da maior ou da menor agilidade na conclusão da aquisição de bens ou serviços.

2.1.1 Compras públicas versus compras privadas

Apesar da escassez de estudos sobre o processo de compras públicas, alguns pesquisadores investigaram os elementos que caracterizam as compras realizadas no setor público e no setor privado, com o objetivo de gerar reflexões sobre possibilidades de melhoria dos gastos públicos para tal fim.

Segundo Costa (2000), no setor privado a definição de compra encontra-se em desuso, sendo mais adequado o termo *administração de suprimentos* cuja função seria a coordenação do fluxo de informação e do controle para garantir a quantidade de materiais necessários e a missão, os bens e os serviços de uma organização com a devida qualidade, quantidade no momento certo e no preço adequado.

Para o setor público a compra, feita através da licitação, é um procedimento metódico.

A licitação, por sua vez, pode ser definida como um procedimento administrativo, um meio técnico legal, uma sucessão ordenada de atos que visam garantir princípios jurídicos consagrados e controlados pelo Estado. Ela procura atingir dois objetivos: selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e propiciar iguais oportunidades àqueles que desejam contratar para a Administração Pública (COSTA, 2000, p. 120).

O Estado deve garantir os direitos dos cidadãos, através de seu sistema de informação e de controle, e por isso, seus processos estão sujeitos às regras exaustivas, atos formais e procedimentos mais complexos que os das organizações privadas. Desta rigidez nos processos, surge a noção equivocada de que a “licitação é um mal necessário porque as organizações públicas não têm a figura do proprietário para zelar pela operação” (COSTA, 2000, p. 120).

Conclui-se, então, que na grande empresa privada moderna também não existe a figura do proprietário, como ocorria no início do capitalismo, e que ela é controlada por administradores profissionais

guiados não por um conjunto de normas editadas por um poder legislativo, mas por normas internas próprias. As organizações públicas e a grande empresa moderna são, portanto, burocracias (COSTA, 2000, p. 120).

Conforme aborda Costa (2000), “os interesses privados são disponíveis, mas os interesses públicos são indisponíveis”, ou seja, o gestor público somente pode praticar atos que estão explícitos na legislação, caso contrário, ele pode responder por seus atos administrativamente e criminalmente.

Já o gestor privado pode praticar ações que a lei não proíbe, em relação a compras, o setor privado escolhe livremente seus contratantes, enquanto no setor público não há liberdade de escolha. Assim, como existem diferenças de princípios e de objetivos na maneira de comprar do setor público e do setor privado.

A licitação tem o objetivo de selecionar a proposta mais vantajosa e oferecer oportunidades iguais para fornecedores que queiram contratar com a Administração Pública. A compra na organização privada objetiva garantir bens e serviços com qualidade e na quantidade adequada, com preços convenientes no exato momento em que serão utilizados (COSTA, 2000).

Na análise de Costa (2000) existem alguns indicadores que facilitam uma comparação entre os sistemas de compras público e privado. Podendo-se destacar cinco deles: seleção de fornecedores, critério de seleção, custo do pedido e tempo de reposição.

Quanto à *seleção de fornecedores*, Costa (2000) descreve quatro fases do processo de compras no setor privado e doze fases na licitação do setor público, conforme podemos observar no Quadro 4.

Quadro 4 – Fases na seleção de fornecedores

Compras privadas	Compras públicas
Estágio de levantamento ou pesquisa básica; Estágio de averiguação ou estudo de fornecedores; Estágio da negociação e da seleção; Estágio da experiência ou avaliação do fornecedor;	Requisição e objeto da licitação; Pesquisa de mercado (preço provável); Previsão orçamentária; Elaboração do Edital; Publicação do Edital; Prazo para apresentação das propostas; Habilitação; Julgamento; Adjudicação; Homologação Contrato; Entrega.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Costa (2000).

Pode-se notar que o processo de compras no setor privado é mais rápido e passa por menos etapas do que no setor público. Obviamente, esta maior complexidade no setor público se deve ao cuidado que se deve ter para que situações que possibilitem a má utilização dos recursos por parte dos servidores sejam evitadas. Porém, Costa (2000) entende que a administração pública deve rever os seus processos de aquisição de bens e materiais, adotando novas técnicas e procedimentos para analisar e avaliar os resultados obtidos.

Já com relação ao critério de *seleção*, na licitação, a seleção é feita pelo preço e nas compras privadas envolve a qualidade, a confiabilidade, as compras anteriores, entre outros. A seleção feita sem uma análise adequada nos padrões de qualidade pode resultar em aquisições de produtos com qualidade inferior e com custo elevado (COSTA, 2000).

O *custo do pedido* é mais alto no setor público do que os praticados pelas empresas privadas, uma vez que, os formalismos exigidos pela legislação, tendem a encarecer os produtos ofertados ao serviço público (COSTA, 2000).

Tal constatação de que os custos dos produtos praticados com o setor público são mais elevados em comparação com os praticados no setor

privado corrobora com a análise de Hermann (1999) de que os custos de transação das compras efetuadas no setor público resultam em uma elevação dos preços dos produtos.

Costa (2000) afirma que o excesso de formalismos pode conduzir algumas empresas a se especializarem em participar de processos licitatórios, adquirindo vantagem sobre os concorrentes, além disso, as incertezas de que poderão vencer o processo licitatório, podem trazer custos extras para as empresas que os repassem no preço final fornecido aos órgãos públicos.

O *tempo de reposição* no setor público é maior do que o praticado nas organizações privadas, podendo ser dividido em duas fases, a primeira com a seleção do fornecedor e com a emissão da nota de empenho e a segunda com a entrega do produto comprado. “A principal consequência dessa demora será observada no tamanho do estoque de segurança para suportar as variações de demanda durante esse longo período” (COSTA, 2000, p. 124).

Costa (2000), ao comparar o sistema de compras públicas com o sistema privado, não defende a substituição de um modelo pelo outro. Apenas busca apresentar algumas possibilidades que possam ser aplicadas pelos gestores públicos no intuito de estimular técnicas para aperfeiçoar os resultados da aquisição de bens e serviços públicos.

Em suma, o autor entende que o setor público poderia adotar alguns procedimentos utilizados no processo de compras privadas: visitas para selecionar os fornecedores, a negociação aliada a um sistema de parcerias poderia ser mais flexível possibilitando a redução dos preços, a seleção poderia não se limitar ao menor preço, adotando outros padrões como a inspeção da qualidade e durabilidade dos produtos.

A avaliação dos fornecedores poderia levar em conta o histórico de pedidos anteriores, a redução dos formalismos tenderia a reduzir os custos do pedido e agilizar o tempo de reposição dos produtos, podendo reduzir o tamanho do lote mínimo demandado, assim como a diminuição da documentação exigida poderia estimular os fornecedores a colaborar na elaboração de especificações mais precisas dos produtos.

Carvalho (2012) também apresenta um estudo comparativo entre o processo de compras utilizado no setor privado e no setor público, ao analisar a compra de medicamentos pelo poder público, e acredita que a discussão sobre

os gastos públicos é uma tendência importante no contexto político-econômico brasileiro. “Analisar a eficiência do Estado quando este adquire bens e ou contrata serviços torna-se relevante”, porém, são poucos os trabalhos sobre este tema (CARVALHO, 2012, p. 09).

A licitação pode não ser a maneira mais econômica para a aquisição de bens e serviços para a gestão pública, conforme afirma CARVALHO (2012).

(...) enquanto firmas privadas escolhem com relativa liberdade seus fornecedores, o Estado obedece a critérios bem mais rígidos de seleção de fornecedor e de apreçamento de suas compras, pois deve respeitar os critérios de impessoalidade, isonomia, legalidade e publicidade, entre outros, deixando ao gestor público pouca margem de manobra (CARVALHO, 2012, p. 13).

Segundo o mesmo autor, o excesso de regras e a rigidez imposta pela legislação refletem no processo de compras públicas através de uma ausência de harmonização dos procedimentos, contratos, editais, entre outros. Não ocorre uma uniformização na interpretação da lei, não há incentivos para que sejam feitas boas compras e os gestores tendem a burocratizar ainda mais o processo.

Em sua análise, Carvalho (2012) entende que a principal diferença entre os dois sistemas de compras encontra-se na preocupação com a igualdade de tratamento entre os licitantes, pela administração pública, visando atender aos princípios de impessoalidade, isonomia, legalidade e publicidade.

A preocupação com a igualdade de tratamento traz alguns reflexos ao processo de compras públicas, podendo ser identificados nas seguintes etapas:

Na *seleção de fornecedores*, as organizações privadas observam as condições do mercado, avaliam os fornecedores e as compras já realizadas. Na esfera pública, a seleção é feita pelo menor preço e não há possibilidade de negociação. Tais diferenças resultam em um maior tempo de reposição e a necessidade de criação de um estoque maior para o setor público (CARVALHO, 2012).

A exigência de *publicação de editais* “faz com que os custos de se efetivar uma encomenda sejam mais altos no setor público quando comparado ao setor privado” (CARVALHO, 2012, p. 24).

Com relação à *especificação* dos produtos, ela deve ser feita de forma rígida pelo licitante, não podendo sofrer alterações no decorrer do processo, já nas empresas privadas, podem ser alteradas a qualquer tempo e essa flexibilidade traz agilidade ao processo (CARVALHO, 2012).

A morosidade do processo de compras no setor público recebe muitas críticas, associando este problema à Lei 8.666/1993. Carvalho (2012) entende que a burocracia excessiva presente neste marco legal é fruto da conjuntura política do período em que foi elaborada, deixando marcas da preocupação dos legisladores em combater a corrupção e a má gestão dos recursos públicos. Cabe lembrar que um ano antes da promulgação desta Lei, o Brasil teve o mandato de seu Presidente impugnado por denúncias de corrupção.

A burocracia elevada no processo licitatório pode contribuir para a elevação dos preços que são fornecidos à administração pública com relação aos preços conseguidos pelos compradores do setor privado, conforme demonstra Carvalho (2012).

(...) é fácil concluir que, em função da escolha de nossa sociedade em respeitar o princípio Constitucional de isonomia nas compras públicas e devido à excessiva burocracia exigida pela necessidade de controlar dos atos do Estado, o preço pago por um bem adquirido pela administração pública, tende a ser maior que o preço pago pelo mesmo bem quando este é adquirido pela iniciativa privada (CARVALHO, 2012, p. 26).

No entendimento de Motta (2010), o processo de compras públicas brasileiro é um dos mais transparentes do mundo por permitir que a sociedade possa acompanhar o desenrolar dos pedidos, através de recursos informatizados. Porém, a transparência não tem alcançado o objetivo de combater a corrupção.

O modelo de compras do setor privado concentra o foco na gestão e no planejamento de suas compras. Já o modelo público de compras não atribui na mão-de-obra envolvida a atenção necessária, com um “treinamento que se restringe ao conhecimento da legislação em vigor e dos sistemas tecnológicos pertinentes” (MOTTA, 2010, p. 151).

O setor privado apresenta em suas compras três fases bem delimitadas: planejamento da compra, escolha do fornecedor e a gestão de

contratos. Já no setor público, as características marcantes seriam: o processo voltado para o rito, a eficiência reduzida a um subproduto eventual do processo de compra e, por último, a escolha do fornecedor é o alvo, pois é identificada como um foco de tentativas de ações ilícitas (MOTTA, 2010).

(...) partindo-se da combinação entre uma legislação conceitualmente pobre, uma elevada preocupação com a corrupção, um sistema jurídico excessivamente burocrático e interpretações restritivas, chega-se à formação de uma cultura de compras públicas muito aferrada aos ritos e pouco compromissada com os resultados (MOTTA, 2010, p. 157).

Segundo a análise de Motta (2010), a função compras do setor privado é tida como estratégica e sua posição hierárquica está próxima nos tomadores de decisões, há pouca normatização e os processos são amplamente conhecidos. As pessoas que realizam compras no setor privado possuem relevância estratégica e existe um programa de treinamento bem definido e o foco do processo é o resultado.

Em comparação, a função compras no setor público é tida como burocrática e não estratégica, sua posição hierárquica está numa fase intermediária em relação aos tomadores de decisões. A normatização é rígida com pouco espaço para a inovação. Os servidores que realizam as compras são pouco valorizados e o treinamento é baseado no conhecimento da legislação e o foco do processo é o combate à corrupção (MOTTA, 2010).

A partir desta breve discussão sobre as características das compras do setor público e do setor privado, pode-se compreender que a tarefa de comprar para o gestor público apresenta uma complexidade bem maior do que para o setor privado. O processo moroso deriva-se da legislação rigorosa que visa coibir os atos de corrupção por parte dos servidores públicos e, talvez, por isso, este processo receba muitas críticas da população de uma maneira geral.

O gestor do setor privado, para realizar uma compra, precisa fazer orçamentos no mercado, verificar qual fornecedor possui um produto com a qualidade desejada e com menor preço. Como realiza diretamente a compra, pode, inclusive, negociar a possibilidade de redução do preço de determinado produto.

Na compra de um simples lápis ou de um equipamento de laboratório de última geração, o gestor público tem de se pautar nos preceitos legais impostos pela legislação em vigor, tomando certas precauções. Isso porque ele poderá fazer somente o que está estipulado em Lei, caso contrário, poderá sofrer sanções e punições severas pela má utilização de recursos públicos.

Desta forma, rever os processos de compras de nossas instituições públicas poderá contribuir para a otimização desses processos, melhorar a eficiência do gasto dos recursos públicos e, conseqüentemente, melhorar a imagem do serviço público perante a sociedade brasileira.

2.2 Aspectos metodológicos

Nesta seção apresenta-se a metodologia utilizada para a realização desta pesquisa. Para se chegar aos resultados almejados foram utilizados a análise bibliográfica, a análise documental e a pesquisa de campo foi feita utilizando o método qualitativo *estudo de casos*, através dos instrumentos *mapeamento de processos* e *entrevista com roteiro semiestruturado*.

Com a análise documental e a bibliográfica, esperou-se encontrar elementos que corroborassem para justificar a importância deste trabalho, sob o ponto de vista da relevância do tema para a administração pública brasileira.

Foi utilizado o instrumento *mapeamento de processos* para analisar as compras dos setores da UFV, identificando as atividades relativas a este processo e averiguando se elas ocorrem de maneira semelhante nos setores investigados. Este foi um meio que proporcionou ao estudo um ganho no que se refere a elementos que foram utilizados para a elaboração de um plano de intervenção.

Outro instrumento utilizado foi a *entrevista com roteiro semiestruturado*, por meio dele, pretendeu-se encontrar evidências dos fatores causadores de falhas no processo de compras da Universidade Federal de Viçosa, buscando que fossem apontadas sugestões de melhorias no processo, os pontos fortes e os pontos fracos dos procedimentos que existem atualmente.

As entrevistas semiestruturadas permitiram que fosse feita uma análise crítica do mapeamento do processo de compras, além de mensurar a satisfação dos usuários com o processo de compras atual da instituição.

Para não pairar dúvidas, é importante destacar que foram feitas entrevistas para a realização do *mapeamento de processos* e *entrevistas com roteiro semiestruturado*, tratando-se de dois instrumentos de coleta de dados distintos.

Visando explicitar os atores que contribuíram para a coleta de dados, para a realização do mapeamento de processos, nos quatro departamentos, buscou-se contar com o auxílio de um servidor que tivesse conhecimento do processo de compras do seu setor, pois este servidor teria mais condições de colaborar de forma satisfatória com o entendimento do processo de cada departamento.

As entrevistas com roteiros semiestruturados foram realizadas com os mesmos servidores que auxiliaram no mapeamento do processo de compras dos quatro departamentos analisados. Na Diretoria de Materiais (DMT), as entrevistas semiestruturadas foram realizadas com a Diretora Geral, com o Diretor Assistente, com a Chefe do Serviço de Pesquisa e Registro de Preços, com o Chefe do Setor de Licitação e com um Pregoeiro.

2.2.1 Estudo de caso qualitativo

Yin (2010) apresenta o estudo de caso como uma investigação empírica que estuda um fenômeno contemporâneo num contexto real, sendo que os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. Metodologicamente, há mais variáveis do que pontos de dados e, assim, está baseado em várias fontes de evidência que precisam convergir com os dados levantados e com proposições teóricas.

Silva et al (2010) ratifica que, no estudo de caso, o fenômeno a ser estudado não deve ser isolado do seu contexto, pois esse tipo de pesquisa “pretende descobrir e revelar a interação entre os fatores internos e externos que são característicos do mesmo evento” (SILVA et al, 2010, p. 121).

Para Hartley (1995 apud SILVA et al, 2010), o estudo de caso é muito utilizado para pesquisas de comportamento organizacional,

principalmente, na análise de processos de inovação e mudança organizacional com vistas à interação entre atores externos e internos.

(...) o estudo de caso tem permitido rastrear processos de mudança, identificando e analisando as forças históricas, pressões contextuais e a dinâmica dos vários grupos de *stakeholders* na aceitação ou oposição a tais processos, em uma ou mais organizações, ou em grupos específicos no seu interior (SILVA et al, 2010, p. 121).

No entendimento de Silva et al, (2010), o estudo de caso possui um enfoque indutivo no processo de coleta e análise de dados, devendo o pesquisador buscar as informações com base na percepção dos atores locais, deixando em suspenso suas pré-concepções sobre o tema de estudo.

O pesquisador, ao utilizar o estudo de caso, deve buscar desenvolver conceitos e compreender as informações que nascem dos dados ao invés de verificar hipóteses, modelos e teorias preconcebidas. Deve estar sensível ao surgimento de pressupostos não estabelecidos e significados ainda não trabalhados (SILVA et al, 2010).

Silva et al (2010) destaca que ao se estabelecer o caso a ser estudado, o pesquisador deve estar atento à unidade de análise, isto é, estabelecer as fronteiras de interesse e decidir onde observar, quando observar, quem observar, o que observar e como observar.

Ao tomar tais decisões, o pesquisador vai identificando as fronteiras do caso, decidindo assim em quais ambientes o estudo será realizado, quando os dados serão coletados, qual o tempo estimado para essa coleta, quais atores serão envolvidos, quais situações-chave e incidentes críticos fazem parte do caso (SILVA et al, 2010, p. 128-129).

Finalizando sua análise, Silva et al, (2010) concluem que a grande utilização de estudo de caso em organizações representa a pertinência e a relevância desta metodologia científica na área de gestão e de administração. “Além disso, espera-se do estudo de caso que ele traga contribuições aos problemas da prática” (SILVA, et al, 2010, p. 144).

2.2.2 O instrumento de coleta de dados “mapeamento de processos”

O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, desde 2005, estimula ações que visem desenvolver a Gestão por Processo nos órgãos do Governo Federal. Essa normatização entende que os processos são um instrumento que permite a aproximação do serviço prestado pelas instituições públicas com os objetivos estratégicos.

O foco no cidadão (...) faz com que o Setor Público oriente seus processos ao atendimento das necessidades deste agente e os prestadores de serviço do Governo devem ter seus processos modelados, automatizados e geridos, provendo maior controle e qualidade às iniciativas desempenhadas (BRASIL, 2010c).

Através da Modelagem de Processos é possível encontrar elementos que permitam uma análise comparativa de cada etapa existente, aflorando os pontos fortes e as deficiências de um determinado processo dentro da organização.

Além disso, permite a obtenção de respostas para as seguintes questões: “por que é requerido tal resultado do trabalho?”, “que tipo de efeito o resultado irá gerar no todo?” e “qual a qualidade que o servidor imagina que seu resultado deve apresentar para ser útil ao processo?” (BRASIL, 2010c, p. 11).

O Manual de Gestão por Processos no Ministério Público Federal ao tratar da eficiência, que é um dos princípios da administração pública, define que ela é “a capacidade de obter uma maior quantidade de saídas/produtos (*outputs*), utilizando a menor quantidade de recursos/entradas (*inputs*)” (BRASIL, 2013, 10).

Na esfera pública, uma das formas de melhoria de qualidade na prestação de serviços, seria “encontrar o caminho para se alcançar o resultado desejado, ou seja, o método adequado de gerir processos” (BRASIL, 2013b, 73).

A gestão por processos surge como uma metodologia consolidada tanto na iniciativa privada como nas organizações públicas, que visa alcançar melhores resultados através do aperfeiçoamento dos processos de trabalho. Desempenhado por todos os servidores e de forma contínua, envolve conhecer, analisar, mudar e monitorar as

rotinas de trabalho. Por isso, é necessária a conscientização e a mobilização de todos os servidores (BRASIL, 2013b, p. 10).

A abordagem por processos permite melhor especificação do trabalho realizado, o desenvolvimento de sistemas, a gestão do conhecimento, o redesenho e a melhoria, por meio da análise do trabalho realizado de modo a identificar oportunidades de aperfeiçoamento (BRASIL, 2013b, p. 13).

As organizações desenvolvem diversas atividades que produzem algum resultado. A junção destas atividades pode ser chamada de processos e buscam atingir, de forma integrada, os objetivos institucionais relacionados à missão institucional (BRASIL, 2013b).

A Gestão por Processos ou *Business Process Management* (BPM) é uma abordagem de gestão que considera os processos como ativos que podem elevar o desempenho organizacional, dando agilidade às atividades. Ao permitir a análise, a definição, a execução, o monitoramento e a administração, a meta da Gestão por Processos é padronizar os processos, aumentando a produtividade e a eficiências das organizações (BRASIL, 2013b).

Os princípios da Gestão por Processos seriam: satisfação dos clientes, gerência participativa, desenvolvimento humano, metodologia padronizada, melhoria contínua, informação e comunicação e busca da excelência (BRASIL, 2013b).

O Mapeamento de Processos “consiste em identificar como os processos da organização são realizados e desenhar um fluxograma, representando o tempo e as responsabilidades na execução” (BRASIL, 2013b, s/p.).

Pavani Júnior e Scucuglia (2011) apresentam uma extensa análise sobre a importância das práticas relativas ao Mapeamento e Gestão por Processos – BPM (*Business Process Management*). Tais autores introduzem uma diferença na abordagem conceitual e metodológica sobre a Gestão por Processos e/ou Gestão de Processos, principalmente, ao conceituaram “tarefa e “atividade”.

Tivemos de adotar um conceito próprio para essas definições, as quais assumem como pressuposto que uma *atividade*, neste contexto, representa um título de algo que tenha conexão com “o que fazer” no ambiente organizacional mais amplo, e a *tarefa* representará um título de algo que seja capaz de detalhar “o que fazer” em diversos itens

por meio de explicações mais minuciosas acerca de “*como fazer*”. Em essência, um “*o que fazer*” (*atividade*) será composto por diversos “*como fazer*” (*tarefas*) (PAVANI JÚNIOR e SCUCUGLIA, 2011, p. 19).

Assim, Pavani Júnior e Scucuglia (2011) entendem que o que chamamos de “Mapeamento de Processos” estará ligado ao escopo das atividades e suas decorrências, ou seja, os fluxos primários que serão desenhados como resultados das entrevistas realizadas em uma organização consistirão dos encadeamentos lógicos das atividades dos entrevistados e a simbologia utilizada ficarão restritas e serão adaptadas às necessidades específicas.

A qualidade de um Sistema de Gestão bem estruturado começa pelo Mapeamento de Processos dos Processos Organizacionais com foco nas atividades e suas decorrências para identificar focos de imperfeições e melhorá-las antes de qualquer automatização (PAVANI JÚNIOR e SCUCUGLIA, 2011, p. 23).

Para os autores, a qualidade de um sistema de gestão bem estruturado precisa iniciar pelo “Mapeamento de Processos” de uma organização, focando nas atividades realizadas e suas decorrências, buscando identificar focos de imperfeições e melhorar o processo como um todo (PAVANI JÚNIOR e SCUCUGLIA, 2011).

Segundo Pavani Júnior e Scucuglia (2011), a corporificação de uma “atividade” executada por um mesmo cargo/função em um formato que se possa entregar a alguém diferente do seu executor pode ser definida como a “entrega”. Esta “entrega”, seja física ou virtual, mas que é predominantemente avaliável pelo usuário é chamada de “objeto”.

A partir de um completo mapeamento dos processos organizacionais (com foco nas tarefas pertinentes, que estão contidas nas atividades úteis, que desembocam nos objetos agregados de valor aos clientes internos e externos) devidamente melhorados e disponíveis é que a Gestão de Competências deve ser estruturada (PAVANI JÚNIOR e SCUCUGLIA, 2011, p. 25).

“O grande objetivo de qualquer mapeamento com base nas atividades e objetos é o redesenho otimizado dos processos existentes a partir das oportunidades de melhorias diagnosticadas” (PAVANI JÚNIOR e SCUCUGLIA, 2011, p. 30).

Pavani Júnior e Scucuglia (2011) defendem que uma organização deve buscar primeiro a eficácia para depois assegurar sua eficiência. O ideal é que tenham ambas para, em um momento posterior, conseguirem a efetividade em suas práticas de gestão. No Brasil, é comum assegurar a eficiência antes da eficácia, um erro grave na opinião dos autores.

“A Gestão por Processos orientada à entrega por meio dos objetos (...) procura respeitar a lógica da efetividade como decorrência do agrupamento do conceito de eficácia + eficiência” (PAVANI JÚNIOR e SCUCUGLIA, 2011, p. 33).

O mapeamento ou modelagem por processos é uma ferramenta básica e primordial para a execução da Gestão por Processos e pode ser definido como a “representação gráfica do sequenciamento de atividades que representará, de maneira clara e objetiva, a estrutura e o funcionamento básico do que chamaremos de processos” (PAVANI JÚNIOR e SCUCUGLIA, 2011, p. 47).

No entendimento de Pavani Júnior e Scucuglia (2011), o “Mapeamento de Processos” é uma atividade meio e não uma atividade fim que viabiliza a “Gestão por Processos”. A representação gráfica (mapas, fluxos ou diagramas) é um objetivo do “Mapeamento de Processos”, devendo ser compreensível às partes interessadas não importando a hierarquia dos cargos que ocupam dentro das organizações.

Porém, “um modelo nunca será a representação integral e completa do processo real, mas se concentrará em focalizar atributos que suportem uma análise continuada” (PAVANI JÚNIOR e SCUCUGLIA, 2011, p. 49).

No quadro 5 são apresentadas algumas justificativas para utilização do mapeamento de processos.

**Quadro 5 – Justificativas para o mapeamento de processos, de acordo com
CBOK 2.0 (ABPMP, 2009):**

Mapeamento de Processos	
Objetivos	Documentar o processo; Prover treinamento; Estabelecer padrões de trabalho; Responder às mudanças; Identificar oportunidades de melhoria; Desenhar um novo processo; Comunicar; Definir requisitos para novas operações; Medir o desempenho; Automatização; Viabilizar simulação e análise de impacto.

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Pavani Junior e Scucuglia (2011).

Os autores sintetizam a definição de “Mapeamento de Processos” da seguinte forma.

Resumidamente, o Mapeamento de Processos é a primeira etapa a ser conduzida para a implementação de uma Gestão por Processos. Essa Primeira etapa, por sua vez, tem a função de estudo e entendimento das lógicas inseridas na cadeia de informações e insumos, viabilizando, posteriormente, a implementação de ações de otimização e manutenção dos processos (PAVANI JÚNIOR e SCUCUGLIA, 2011, p. 62).

O Mapeamento de Processos consiste no levantamento de informações cruciais para a compreensão dos processos organizacionais, viabilizando a tomada de decisões para melhorá-los. A realização inadequada deste instrumento pode resultar em informações incongruentes, compreensões deturpadas e em ações desestruturadas (PAVANI JÚNIOR e SCUCUGLIA, 2011, p. 62).

Os fluxogramas, resultantes de um “mapeamento”, são muito importantes na análise de Pavani Júnior e Scucuglia (2011), pois serão a principal matéria-prima para o estudo, o entendimento, a definição e os limites dos processos existentes em uma organização.

Feita uma breve apresentação de um dos instrumentos que foi utilizado para a coleta de dados desta pesquisa, cabe relatar como se deu a aplicação desta ferramenta de pesquisa. O mapeamento do processo de compras dos quatro departamentos analisados, na Universidade Federal de Viçosa, ocorreu entre os meses de abril e maio de 2015.

Primeiro foram apresentados os objetivos deste estudo para as respectivas chefias dos setores. O contato inicial com os chefes possibilitou a identificação do servidor que poderia contribuir melhor para o processo, devido ao conhecimento relativo ao lançamento dos pedidos de compras em cada setor.

Após a autorização dos chefes para a realização do mapeamento, e a indicação do servidor que poderia auxiliar na pesquisa, repetiu-se o procedimento de apresentar os objetivos da pesquisa para cada servidor que participou desta pesquisa.

Pode-se dizer que o desenvolvimento do mapeamento do processo de compras dos quatro departamentos foi dividido em três etapas: entrevistas para levantamento dos procedimentos relativos ao processo de compras, análise das entrevistas e confecção dos fluxogramas (mapas) do processo e validação do fluxograma pelo servidor entrevistado.

Na primeira etapa, foram realizadas entrevistas com o servidor indicado pelo chefe do setor com a finalidade de que fossem descritas detalhadamente todas as atividades existentes durante a realização de pedidos de compras. Para a obtenção do maior número de detalhes possíveis, a entrevista de mapeamento ocorreu com o servidor utilizando computador, simulando o lançamento de uma solicitação de compra no sistema informatizado de compras *SIM*, tal como ocorre em seu dia a dia.

Percebeu-se que o fato do servidor relatar as atividades utilizando um computador, simulando o lançamento de um pedido no Sistema *SIM*, permitiu que fossem descritos os procedimentos com mais precisão, evitando possíveis esquecimentos por parte do entrevistado, já que o pesquisador fez poucas intervenções, basicamente foi perguntado:

“Descreva como se inicia o processo de compra de um equipamento em seu setor”.

“Mostre como se faz um pedido de compra utilizando o Sistema *SIM*”.

“Após finalizar o pedido no sistema, você realiza alguma atividade?”.

Na segunda etapa, as informações coletadas durante a entrevista de mapeamento foram organizadas em fluxogramas que serão apresentados na próxima seção. A construção dos fluxogramas tornou possível visualizar e

compreender as atividades relatadas pelos servidores e permitiu um melhor entendimento das interligações existentes entre as ações descritas.

Na terceira etapa do mapeamento de processos, os fluxogramas foram apresentados aos servidores entrevistados com o intuito de correção de eventuais equívocos de interpretação do pesquisador e a validação dos fluxogramas resultantes do mapeamento.

As entrevistas, para o mapeamento do processo de compras e para validação dos fluxogramas elaborados, ocorreram nos próprios departamentos analisados, excetuando uma, que ocorreu fora do setor do entrevistado por questões de comodidade.

Por questões éticas e visando evitar comparações que poderiam gerar transtornos, nesta pesquisa, apesar de sabermos os nomes dos departamentos que foram pesquisados, na apresentação e análise dos dados, os departamentos serão identificados como Departamentos A, B, C e D.

2.2.3 A entrevista com roteiro semiestruturado

A entrevista semiestruturada é pertinente no momento em que, de alguma forma, o pesquisador consegue apreender a compreensão que o entrevistado possui de determinada situação. É orientada por um roteiro de perguntas que servirá de linha mestre. Esse roteiro pode sofrer modificações para se conseguir outros tipos de dados (SILVA, *et al*, 2010, p. 144).

A *entrevista semiestruturada* tem como objetivo principal compreender os significados que os entrevistados atribuem às questões e situações relativas ao tema de interesse. Neste caso, a entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, possibilitando ao investigador desenvolver uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspectos do mundo. Mesmo quando o pesquisador utiliza um roteiro, ele não deve ser rígido, impedindo que o entrevistado se expresse em termos pessoais ou siga uma lógica diferente do entrevistador (SILVA *et al*, 2010, p. 134).

A entrevista pode ser registrada por meio de gravação de som e/ou imagem ou através de anotações feitas pelo entrevistador. A gravação é mais recomendada, por permitir registrar todas as falas ou expressões, porém, a

gravação só pode ocorrer quando for autorizada pelo entrevistado (SILVA, et al, 2010, p. 144).

Para Yin (2010), a entrevista é uma das fontes mais importantes de informações para o estudo de caso por não ser rígida e, provavelmente, por permitir o levantamento de informações de forma fluída. A entrevista permite que se pergunte aos respondentes-chave sobre os fatos de um assunto e, ao mesmo tempo, que eles opinem sobre os eventos.

Quanto mais o entrevistado auxiliar dessa maneira, mais o papel pode ser considerado o de um “informante”, não apenas o de um respondente. Os informantes-chave são frequentemente fundamentais para o sucesso de um estudo de caso. Essas pessoas proporcionam ao pesquisador *insights* sobre o assunto e também podem iniciar o acesso às fontes corroborantes ou opostas à evidência (YIN, 2010, p. 133-143).

Na realização de entrevistas, Miguel *et al* (2010) afirmam que, no contato inicial com o local em que elas serão realizadas, é crucial identificar várias pessoas que conheçam bem as áreas que serão investigadas com as quais as entrevistas semiestruturadas serão realizadas.

Com relação à utilização deste instrumento, nesta pesquisa, um contato inicial foi feito com a Diretoria de Materiais (DMT) a fim de identificar quais servidores, deste setor, poderiam contribuir efetivamente para os objetivos desta dissertação. Nos departamentos, cabe ratificar que os mesmos servidores que auxiliaram no mapeamento de processos, também participaram das entrevistas com roteiro semiestruturado.

As entrevistas, cujo roteiro semiestruturado encontram-se nos Apêndices 1 e 2, foram realizadas, tanto nos departamentos como na Diretoria de Materiais, entre os meses de abril e maio de 2015. A aplicação das entrevistas ocorreu após a realização do mapeamento do processo de compras nos quatro departamentos pesquisados.

Foram realizadas nove entrevistas com roteiro semiestruturado, sendo que sete ocorreram nos próprios locais de trabalho dos servidores entrevistados e duas ocorreram fora do setor dos entrevistados por questões de comodidade. Todas as entrevistas foram gravadas em áudio, com a autorização dos participantes, visando agilizar o processo e permitir que a transcrição fosse feita com a fidelidade necessária.

Conforme informado no início desta seção, as entrevistas foram feitas com a Diretora Geral, com o Diretor Assistente, com a Chefe do Serviço de Pesquisa e Registro de Preços, com o Chefe do Setor de Licitação e com um Pregoeiro. Nos departamentos, com os mesmos servidores que auxiliaram no mapeamento de processo, conforme já informado.

Pode-se dizer que a realização das entrevistas foi dividida em quatro etapas: elaboração do roteiro semiestruturado, realização das entrevistas com gravação do áudio, transcrição das gravações das entrevistas e análise da transcrição das entrevistas.

Na primeira etapa, as perguntas foram elaboradas com base na discussão sobre a legislação relativa às compras públicas brasileiras e também sobre o debate teórico sobre tema analisado neste estudo. Além disso, houve a preocupação de incluir questões que facilitassem o entendimento do processo de compras da UFV.

Na segunda etapa, ocorreu a realização das entrevistas seguindo o roteiro semiestruturado. Porém, permitiu-se que os entrevistados tivessem liberdade para tecer comentários que estavam além das perguntas do roteiro, assim como o desdobramento das perguntas em novas perguntas que contribuíram para uma melhor análise do processo de compras da instituição.

Na terceira etapa, ocorreu a transcrição das entrevistas, atividade que foi morosa devido ao tempo de duração das nove entrevistas. Na quarta etapa, ocorreu a análise das respostas dos entrevistados a partir da transcrição realizada.

A utilização da entrevista semiestruturada possibilitou o aparecimento de evidências que não são detectáveis somente com o uso do instrumento mapeamento de processos. Permitiu que os servidores entrevistados tivessem oportunidade de expor opiniões, críticas e sugestões que ficam limitadas quando a análise se dá apenas através do mapeamento de processos.

Os resultados das entrevistas possibilitaram a elaboração de um Plano de Ação, com procedimentos padronizados para os pedidos de compras da universidade, enriquecendo os resultados obtidos nos mapeamentos feitos nos setores e colaborando para o alcance dos objetivos desta pesquisa.

Com relação ao alcance dos objetivos específicos propostos para esta pesquisa, as perguntas foram pensadas objetivando encontrar informações que facilitassem a análise das questões levantadas e a proposição de alternativas para melhorar o processo de compras da instituição.

O quadro 6 facilita a compreensão da relação entre as perguntas do roteiro semiestruturado com a equalização de cada objetivo específico, conforme descritas nos apêndices 1 e 2.

Quadro 6 – Tabela relacional objetivos específicos/roteiro das entrevistas

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	PERGUNTAS POR SETOR	
	Departamentos	DMT
OE 1 - Discutir o marco legal sobre as compras públicas no Brasil e apresentar o debate sobre as perspectivas das compras públicas entre alguns estudiosos do tema.	1, 2, 3 e 4	1, 2, 3 e 4
OE 2 - Contextualizar a instituição que será o objeto deste estudo e mapear o processo de compras em quatro de seus departamentos.	5, 6, 7 e 8	5, 6 e 7
OE 3 - Verificar a satisfação dos setores pesquisados e do órgão responsável pelas compras, com o processo de compras da instituição	9, 10, 11 e 12	8, 9 e 10
OE 4 - Propor um Plano de Ação Educacional (PAE), visando à proposição de procedimentos padronizados para a realização de compras na universidade.	13, 14, 15 e 16	11, 12, 13 e 14

Fonte: Elaborado pelo autor.

A seguir, serão apresentados com mais detalhes os resultados da pesquisa de campo com a utilização dos dois instrumentos de coleta de dados, iniciando pelo mapeamento de processos.

2.3 Mapeando o processo de compras em setores da instituição – analisando os processos internos

Nesta seção, estão apresentados os resultados dos mapeamentos do processo de compras realizados neste estudo. Por questões éticas, os departamentos que, colaboraram com a aplicação deste instrumento de coleta de dados, foram identificados como Departamento A, B, C e D.

O intuito de não identificar os setores que tiveram os seus processos de compras mapeados foi de não gerar comparações que fugissem dos propósitos desta pesquisa, já que não foi objetivo, deste estudo, fazer juízo de valor ou avaliar qual setor realiza o processo de compras de maneira melhor ou pior.

A utilização do mapeamento de processos ocorreu para averiguar se existe padronização nas rotinas para a realização de pedidos de compras de material permanente ou de consumo na Universidade Federal de Viçosa. Assim como encontrar evidências de atividades que pudessem contribuir para a melhoria da eficiência e da eficácia dos pedidos de compras.

O mapeamento de processos possibilitou a elaboração de fluxogramas do processo de compras de cada setor, identificando as etapas existentes e as atividades que ocorrem permitindo que o servidor do setor tivesse a compreensão da inter-relação das atividades que desempenha e seus reflexos para o resultado final do processo.

Por fim, a elaboração dos quatro fluxogramas permitiu a identificação das atividades que são praticadas em comum pelos setores e quais não são, viabilizando uma discussão de seus efeitos no processo de compras, contribuindo para a proposição de um plano de ação visando padronizar as rotinas para as compras da UFV e a divulgação das boas práticas existentes nos setores.

2.3.1 Mapeamento do processo de compras do Departamento A

No mapeamento do processo de compras do Departamento A, foi identificada a existência de três etapas relativas aos pedidos de compras. A primeira foi denominada *Pré-lançamento*, a segunda *Lançamento do pedido via sistema*, e a terceira, de *Pós-lançamento (Follow up)*.

A primeira etapa foi denominada *Pré-lançamento*, pois as atividades que foram descritas nesta fase, pelo servidor, referem-se à descrição dos procedimentos adotados pelo Departamento A com relação à primeira pergunta norteadora para o início do mapeamento do processo de compras: “Descreva como se inicia o processo de compra de um equipamento em seu setor”.

A partir do relato do entrevistado, com relação a está primeira pergunta, conclui-se que as atividades descritas tratam de ações que são praticadas rotineiramente pela Departamento A como requisitos básicos para os lançamentos de pedidos no sistema *SIM*.

A segunda etapa foi denominada Lançamento do pedido via sistema, pois foram as atividades relatadas pelo servidor ao responder ao questionamento: “Mostre como se faz um pedido de compra utilizando o Sistema *SIM*”.

Cabe frisar que, para demonstrar a sequência das atividades desta fase, o servidor entrevistado utilizou um computador, simulando o lançamento de um pedido de compra no Sistema *SIM*. A descrição das atividades utilizando o próprio sistema de compras da UFV permitiu que o servidor descrevesse detalhes que poderiam ser esquecidos sem a utilização do sistema informatizado.

A terceira etapa foi denominada Pós-lançamento (*Follow up*), pois foram as atividades descritas pelo servidor ao responder à terceira pergunta norteadora: “Após finalizar o pedido no sistema, você realiza alguma atividade?”.

A utilização desta pergunta tinha o objetivo de identificar esta fase e de verificar se o departamento adota determinadas práticas após um pedido ser lançado no sistema de compras *SIM*. Permitiu também que o entrevistado tivesse uma melhor compreensão dos resultados dessas ações de acompanhamento para a conclusão dos pedidos com êxito.

Em cada uma das três etapas, foram descritas atividades que fazem parte das rotinas para confecções de pedidos de compras pelo servidor do Departamento A. Tais atividades estão descritas com aspas ao longo desta análise, pois foram extraídas das falas dos entrevistados. O quadro 7 permite uma compreensão das atividades existentes em cada fase descrita.

Quadro 7 – Atividades descritas no processo de compras do Departamento A

Processo de compras do Departamento A	
Etapa	Atividades
Pré-lançamento	Tomar ciência do recurso disponível e do prazo final para lançamentos; Verificar a demanda de material; Providenciar a especificação detalhada do item desejado; Solicitar que o interessado confira a especificação desejada; Providenciar 3 orçamentos do item desejado.
Lançamento do pedido via Sistema	Acessar a página da UFV na Web; Escolher entre material de Consumo ou Permanente; Preencher todos os campos; Verificar a disponibilidade do material no catálogo da DMT; Entrar em contato com a DMT; Pedir a inclusão do item no catálogo da DMT; Salvar a solicitação e finalizá-la; Solicitar ao Chefe do setor que autorize a solicitação; Aguardar a autorização do Chefe do setor; Aguardar a análise do pedido pela DMT; Retificar a especificação do pedido; Aguardar a autorização do Gestor do recurso; Aguardar a liberação do pedido pela DMT; Encaminhar 3 orçamentos para a DMT; Aguardar a definição da DFN; Aguarda a abertura do processo de compra DMT.
Pós-lançamento (Follow up)	Verificar semanalmente o status do pedido; Verificar a data de agendamento do pregão; Divulgar a data e o nº do pregão a possíveis fornecedores; Emitir parecer técnico para aceitação ou rejeição da proposta; Acompanhar a entrega do pedido; Fazer a conferência do material; Rejeitar o recebimento do material; Solicitar à DMT que tome as providências cabíveis; Receber o material.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na etapa de *Pré-lançamento*, o entrevistado descreveu que, no Departamento A, existem cinco atividades que fazem parte dos procedimentos internos e que são adotados antes do lançamento de cada pedido de compra, portanto, sem o cumprimento delas, não se pode fazer lançamentos dos pedidos.

Nessa primeira etapa, o mapeamento permitiu identificar que as atividades “Ciência do recurso disponível e do prazo final para lançamento” e “verificar a demanda de material” somente foram relatadas neste setor, evidenciando, um maior acesso do servidor às informações relativas às

compras do setor e que os servidores possuem uma relação mais participativa com relação às compras.

O servidor do Departamento A foi o único a relatar que em seu setor ocorre a divulgação a todos os servidores dos prazos existentes para lançamentos de pedidos no Sistema *SIM* e dos recursos que foram disponibilizados para o setor poder adquirir bens permanentes e de consumo durante o ano.

A postura mais participativa foi observada no relato do entrevistado de que, em seu setor, os servidores verificam a demanda por materiais de consumo e permanente, não esperando que somente os docentes apresentem as demandas anuais.

Mais uma questão que vale ressaltar é que a atividade “Providenciar 3 orçamentos do item desejado”, apesar de ter sido citada em outros dois departamentos, é adotada como obrigatória, pelo Departamento A, antes do lançamento de um pedido e foi descrita como fundamental para a conclusão exitosa dos pedidos de compras do servidor entrevistado.

Esta atividade foi descrita com fundamental para a conclusão dos pedidos, uma vez que, é através dos orçamentos que se consegue a média de preços de um determinado item. A pesquisa de preço influencia na agilização dos pedidos por parte da DMT e, conseqüentemente, nas demais etapas do processo de compras.

Na segunda etapa, *Lançamento do pedido via sistema*, no Departamento A, foram descritas dezesseis atividades, sendo o maior número entre os departamentos analisados. Destas, nove foram identificadas como comuns aos quatro departamentos pesquisados, fato que pode ser justificado por tratar-se da fase em que é utilizado o sistema informatizado de compras *SIM*.

Destaca-se, nesta etapa, que o servidor do Departamento A relatou quatro atividades que só foram constatadas neste setor, demonstrando que o acompanhamento, relativo às autorizações externas ao departamento, são feitas de forma mais sistematizada e, este fato agilizaria o processo, segundo o entrevistado.

A atividade “Encaminhar os 3 orçamentos para a DMT”, presente nesta segunda etapa, foi também destacada pelo servidor entrevistado, como

primordial para dar agilidade ao processo de compras e adotada como procedimento obrigatório pelo departamento.

Na terceira etapa *Pós-lançamento (Follow up)*, foram descritas nove atividades, sendo que a primeira “Verificar semanalmente o *status* do pedido” ocorre duas vezes por semana e foi relatada como importante na detecção e na resolução de possíveis problemas que possam atrasar a licitação.

Duas atividades foram descritas somente do Departamento A e relatadas como uma grande mudança que trouxe resultados positivos. “Verificar a data de agendamento do pregão” e “Divulgar a data e o nº do pregão a possíveis fornecedores”.

Nessas atividades, o servidor relatou que o acompanhamento semanal permite, além da tramitação do processo, verificar a data de agendamento do pregão eletrônico e seu número, pois todo pregão que ocorre possui um número de identificação e posterior Ata de registro.

Assim, em posse dessas informações, os servidores do Departamento A divulgam a data e o número do pregão a possíveis fornecedores que possam participar da licitação (aqueles que forneceram orçamentos e outros). Essa divulgação é feita via telefone e por mensagem eletrônica.

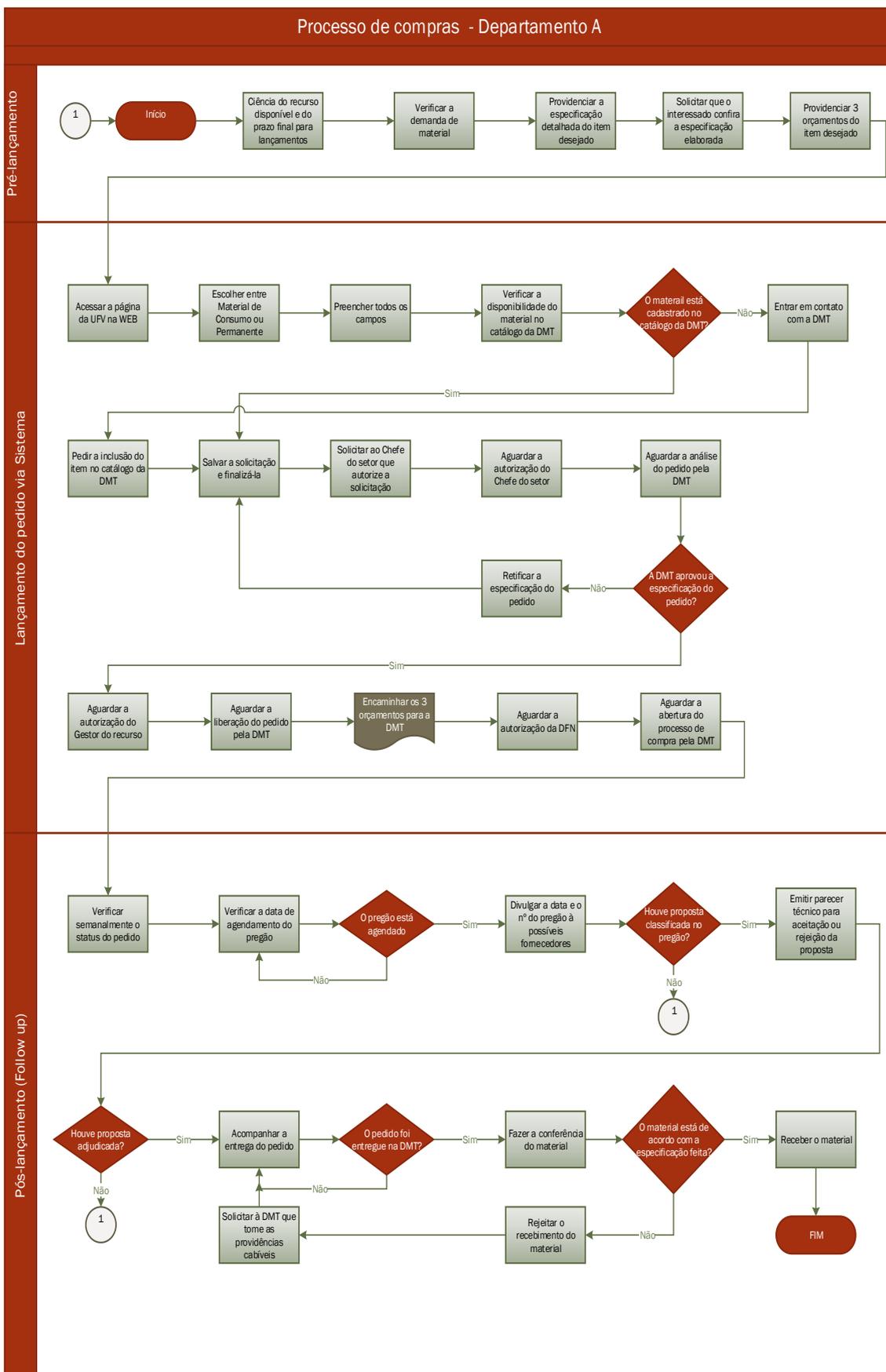
O entrevistado relatou que, com essa ação, diminuíram o número de pregões em deserto, aumentaram o número de empresas ofertando lances e, o principal, aumentou o número de compras do departamento concluídas com sucesso.

Com relação à descrição da atividade “Acompanhar a entrega do produto”, o entrevistado deixou evidente que é uma atividade que faz parte da rotina do Departamento A, sendo feita duas vezes por semana, evidenciando uma atitude participativa dos servidores do setor, entendendo que o processo de compras não estaria encerrado após haver proposta classificada em um pregão eletrônico.

Segundo o servidor do Departamento A, tal atividade também daria agilidade à finalização com êxito de um pedido de compra, uma vez que, com o acompanhamento, o setor exige uma resposta da Diretoria de Materiais em relação a atrasos na entrega dos produtos pelos fornecedores que venceram um processo licitatório.

A Figura 3 apresenta o fluxograma resultante do mapeamento do processo de compras do Departamento A, facilitando a compreensão das etapas encontradas e a interação entre as atividades descritas como rotinas das compras do setor.

Figura 3 – Fluxograma do processo de compras do Departamento A



Fonte: Elaborado pelo autor.

2.3.2 Mapeamento do processo de compras do Departamento B

No mapeamento do processo de compras do Departamento B também foi observada a existência das três etapas *Pré-lançamento*, *Lançamento do pedido via sistema* e *Pós-lançamento (Follow up)*. No quadro 8 estão transcritas as atividades descritas pelo entrevistado.

Quadro 8 – Atividades descritas no processo de compras do Departamento B

Processo de compras do Departamento B	
Etapa	Atividades
Pré-lançamento	Tomar conhecimento do item que será comprado; Providenciar a especificação detalhada do item juntamente com o solicitante; Providenciar 3 orçamentos do item desejado.
Lançamento do pedido via Sistema	Acessar a página da UFV na Web; Escolher entre material de Consumo ou Permanente; Preencher todos os campos; Verificar a disponibilidade do material no catálogo da DMT; Entrar em contato com a DMT; Pedir a inclusão do item no catálogo da DMT; Salvar a solicitação e finalizá-la; Encaminhar os 3 orçamentos para a DMT; Aguardar a análise do pedido pela DMT; Retificar a especificação do pedido.
Pós-lançamento (Follow up)	Verificar mensalmente o status do pedido; Emitir parecer técnico para aceitação ou rejeição da proposta; Aguardar a entrega do pedido; Fazer a conferência do material; Rejeitar o recebimento do material; Solicitar à DMT que tome as providências cabíveis; Receber o material.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na primeira etapa, *Pré-lançamento*, foram constatadas três atividades, porém, somente uma “Providenciar a especificação detalhada do item juntamente com o solicitante” foi descrita como um procedimento padrão antes da etapa de lançamento do pedido.

No Departamento B, o mapeamento evidenciou que os servidores desse setor têm um acesso restrito às informações relativas às compras do departamento, como valores disponíveis, prazos limites para lançamentos de pedidos, entre outros. Pode-se perceber uma postura mais passiva dos servidores, atuando mais como executores das decisões já tomadas.

Cabe frisar que a atividade “Providenciar 3 orçamentos do item desejado” não foi descrita como um procedimento exigido pelo setor, antes do lançamento de um pedido, apesar de o entrevistado entender que é uma ação que produz efeitos positivos para o andamento do processo no que diz respeito à agilidade.

Conforme relato dos entrevistados da Diretoria de Materiais, a pesquisa de preço é vital para o sucesso das compras da instituição. Elas podem trazer economia para os cofres públicos, uma vez que, permitem que o pregoeiro negocie com os participantes, no momento do pregão, valendo-se das três pesquisas que foram anexadas ao processo.

Outra questão levantada é que os servidores que lançam os pedidos, geralmente, possuem conhecimento dos produtos que estão sendo pedidos ou têm contato com profissionais que conhecem tecnicamente tais produtos, esse fator facilita a pesquisa de preço e traz agilidade às compras da universidade.

Na segunda etapa, *Lançamento do pedido via sistema*, no Departamento B, foram descritas dez atividades, não apresentando nenhuma novidade em relação às atividades descritas no Departamento A. Talvez isso possa ser explicado, por se tratar de uma etapa de lançamento de pedidos no sistema informatizado de compras *SIM*.

A atividade “Encaminhar os 3 orçamentos para a DMT”, presente nesta segunda etapa, apesar de não ser um procedimento descrito como padrão na primeira etapa, foi destacado pelo servidor como um fator que dá agilidade ao processo de compras, assim como relato do servidor do Departamento A.

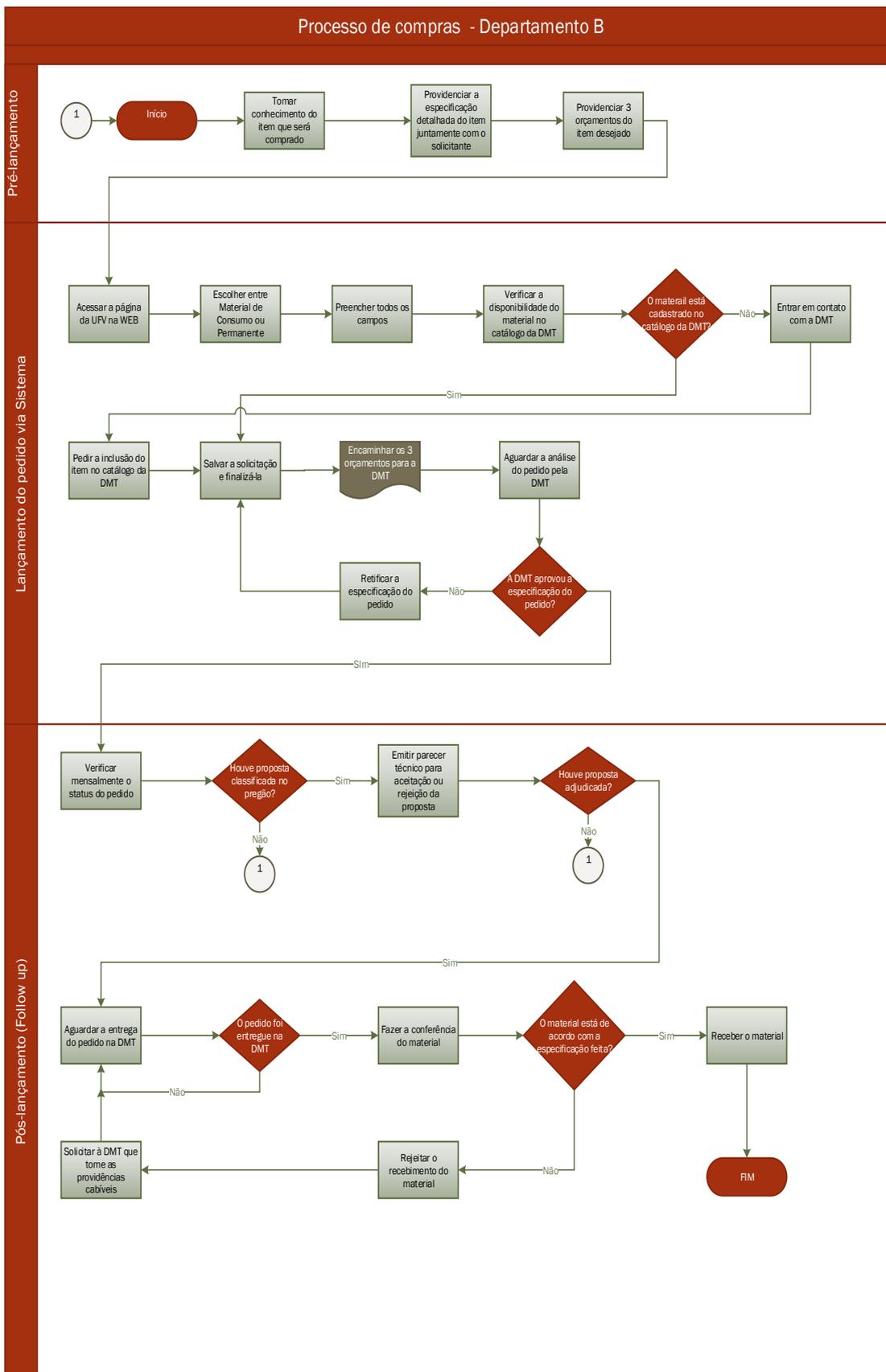
Na terceira etapa, *Pós-lançamento (Follow up)*, foram descritas sete atividades presentes do Departamento B, apesar de o servidor dizer, num primeiro momento, que o processo de compras de seu setor encerrava-se na segunda etapa *Lançamento do pedido via Sistema*.

Após ser indagado se ele não praticava outras ações relativas aos pedidos lançados no sistema *SIM*, foram sendo descritas as outras atividades que caracterizaram a terceira etapa. Apesar de o servidor do Departamento B afirmar que existe a atividade “Verificar mensalmente o *status* do pedido”, o entrevistador observou certa incerteza na resposta.

Ainda em relação à terceira etapa, o mapeamento permitiu identificar que, no Departamento B, após o acontecimento do pregão, os servidores adotam uma postura menos participativa, sendo que a atividade “Aguardar a entrega do pedido da DMT” trata-se de uma espera e somente quando há atrasos muito longos nas entregas é que existe um acompanhamento mais efetivo do setor.

Na Figura 4 está apresentado o fluxograma fruto do mapeamento do processo de compras do Departamento B, possibilitando a visualização das etapas e atividades encontradas no mapeamento deste setor.

Figura 4 – Fluxograma do processo de compras do Departamento B



Fonte: Elaborado pelo autor.

2.3.3 Mapeamento do processo de compras do Departamento C

As três etapas já apresentadas nos fluxogramas do processo de compras dos Departamentos A e B foram também descritas pelo servidor do Departamento C. No quadro 9, pode-se observar as atividades que foram descritas em cada fase.

Quadro 9 – Atividades descritas no processo de compras do Departamento C

Processo de compras do Departamento C	
Etapa	Atividades
Pré-lançamento	Receber a demanda de material; Aguardar a definição da Chefia se o item será comprado; Providenciar a especificação detalhada do item juntamente com o solicitante.
Lançamento do pedido via Sistema	Acessar a página da UFV na Web; Escolher entre material de Consumo ou Permanente; Preencher todos os campos; Verificar a disponibilidade do material no catálogo da DMT; Entrar em contato com a DMT; Pedir a inclusão do item no catálogo da DMT; Salvar a solicitação e finalizá-la; Solicitar ao Chefe do setor que autorize a solicitação; Aguardar a autorização do Chefe do setor; Aguardar a análise do pedido pela DMT; Retificar a especificação do pedido.
Pós-lançamento (Follow up)	Verificar mensalmente o status do pedido; Emitir parecer técnico para aceitação ou rejeição da proposta; Acompanhar a entrega do pedido; Fazer a conferência do material; Rejeitar o recebimento do material; Solicitar à DMT que tome as providências cabíveis; Receber o material.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Na primeira etapa, *Pré-lançamento*, foi constatada a existência de três atividades, porém, se levarmos em consideração que as atividades “Receber a demanda de material” e “Aguardar a definição da Chefia se o item será comprado” podem ser consideradas similares poderíamos afirmar que seriam somente duas efetivamente.

Ainda na primeira etapa, cabe frisar que, entre os setores pesquisados, o Departamento C é o único que não apresenta a atividade de pesquisa de orçamentos como parte de seus procedimentos para pedidos de compras. Levando-se em consideração que os servidores dos Departamentos

A, B e D relataram esta atividade como vital para os êxitos de seus pedidos, conclui-se que é uma ausência que traz impactos significativos para a eficiência das compras do setor.

Na segunda etapa, *Lançamento do pedido via sistema*, no Departamento C, foram descritas onze atividades, também não trazendo nenhuma novidade em relação às atividades descritas no Departamento A. O servidor relatou que a atividade “Solicitar ao Chefe do setor que autorize a solicitação” (ausente no Departamento B) traz rapidez ao processo de compras.

Evidentemente, nesta segunda etapa, nota-se a ausência da atividade “Encaminhar os 3 orçamentos para a DMT” nos procedimentos do Departamento C, fato que foi descrito, pelos servidores dos outros setores pesquisados, como fundamental na agilização dos trâmites dos pedidos de compras que chegam na Diretoria de Materiais.

Na terceira etapa, *Pós-lançamento (Follow up)*, foram descritas sete atividades presentes do Departamento C, assim como no Departamento B. Outra similaridade foi que, no primeiro momento, o servidor relatou que o processo de compras terminava na segunda etapa.

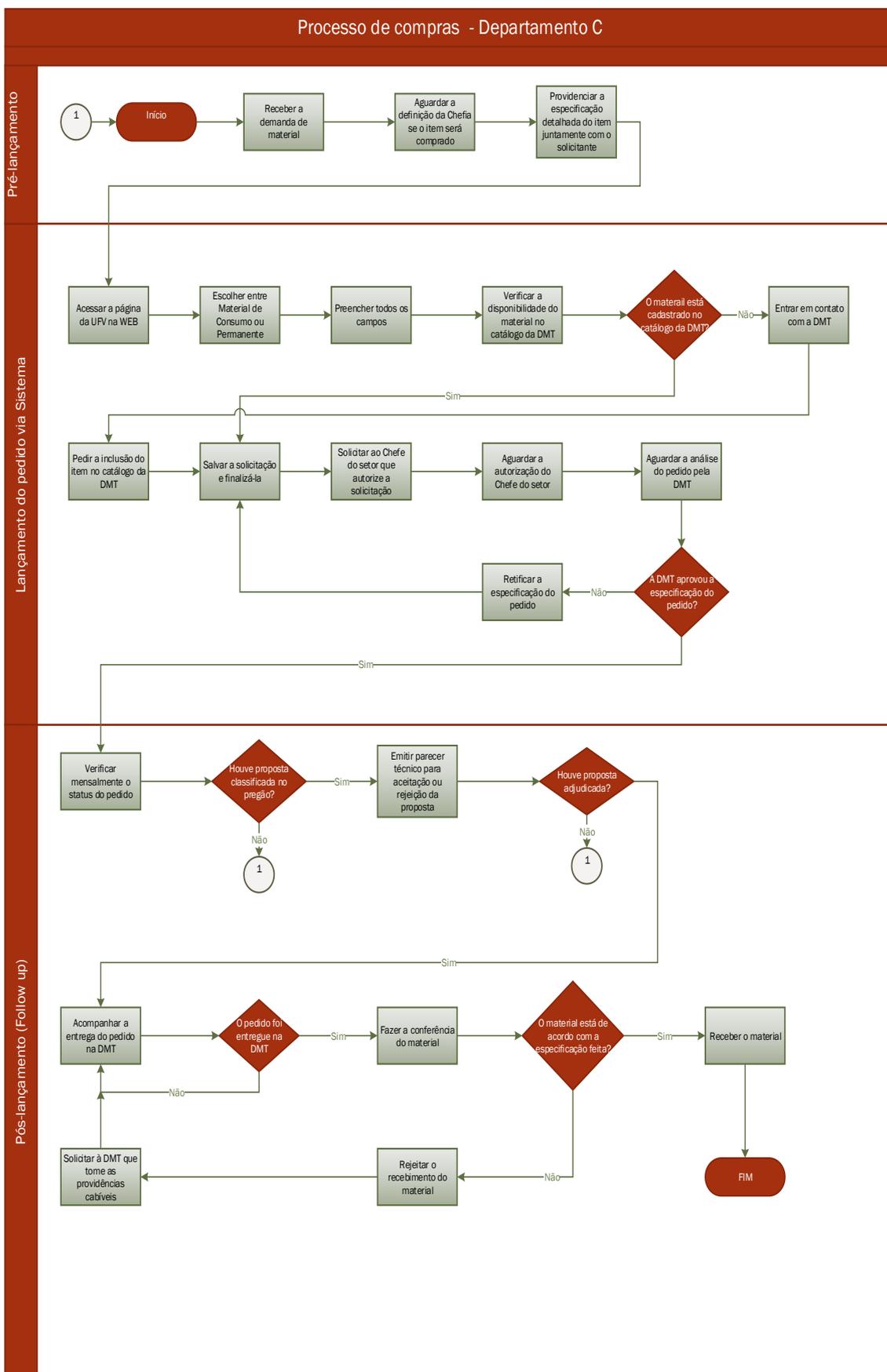
Porém, ao ser perguntado se ele não realizava outras atividades, após o pedido ser lançado no sistema, o entrevistado passou a relatar as atividades descritas na terceira etapa. O entrevistador também observou que o servidor mostrou incertezas na descrição das atividades da terceira etapa, como em “Verificar mensalmente o *status* do pedido”, pois não afirmou com exatidão a periodicidade que ela ocorria, após pensar um pouco, relatou que ocorria mensalmente, mas não demonstrou certeza.

O mapeamento permitiu verificar que, na terceira etapa do Departamento C, o acompanhamento é feito sem uma periodicidade definida, significando mais um ato de esperar pela chegada do pedido e, quando ocorrem atrasos no recebimento, o setor passa a fazer um acompanhamento mais efetivo.

No Departamento C, o mapeamento também evidenciou que seus servidores têm um acesso restrito às informações relativas às compras. Os valores dos recursos disponíveis e a definição do que comprar ficam concentrados na chefia do setor, os servidores têm pouca participação nos processos relativos a compras.

O fluxograma, da figura 5 traz a representação do mapeamento do processo de compras do Departamento C para o devido entendimento das atividades que são praticadas em cada uma das fases descritas.

Figura 5 – Fluxograma do processo de compras do Departamento C



Fonte: Elaborado pelo autor.

2.3.4 Mapeamento do processo de compras do Departamento D

O quadro 10 apresenta as etapas e as atividades que foram descritas no mapeamento do processo de compras do Departamento D. Percebe-se a existência das fases descritas nos três outros setores pesquisados e que há algumas atividades que são semelhantes e outras diferentes.

Quadro 10 – Atividades descritas no processo de compras do Departamento D

Processo de compras do Departamento D	
Etapa	Atividades
Pré-lançamento	Receber a demanda de material; Providenciar a especificação detalhada do item desejado; Solicitar que o interessado confira a especificação elaborada; Providenciar 3 orçamentos do item desejado.
Lançamento do pedido via Sistema	Acessar a página da UFV na Web; Escolher entre material de Consumo ou Permanente; Preencher todos os campos; Verificar a disponibilidade do material no catálogo da DMT; Entrar em contato com a DMT; Pedir a inclusão do item no catálogo da DMT; Salvar a solicitação e finalizá-la; Solicitar ao Chefe do setor que autorize a solicitação; Aguardar a análise do pedido pela DMT; Retificar a especificação do pedido; Encaminhar os 3 orçamentos para a DMT.
Pós-lançamento (Follow up)	Verificar semanalmente o status do pedido; Emitir parecer técnico para aceitação ou rejeição da proposta; Aguardar a entrega do pedido na DMT; Fazer a conferência do material; Rejeitar o recebimento do material; Receber o material.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Foram identificadas quatro atividades descritas na primeira etapa *Pré-lançamento*, consideradas obrigatórias antes do lançamento de um pedido de compra, destacando-se “Providenciar 3 orçamentos do item desejado” que, segundo o entrevistado, é fundamental para um pedido ser concluído com êxito pelo setor.

Ainda em relação à atividade de pesquisa de orçamento, o servidor do Departamento D afirmou que os servidores da Diretoria de Materiais não possuem conhecimento específico para a aquisição de equipamentos para o

seu setor e, o recomendável, seria os próprios setores assumirem a atividade de pesquisa de preço, objetivando agilizar e concluir os pedidos com êxito.

Na segunda etapa, *Lançamento do pedido via sistema*, no Departamento D, foram descritas onze atividades, todas similares às atividades descritas no Departamento A.

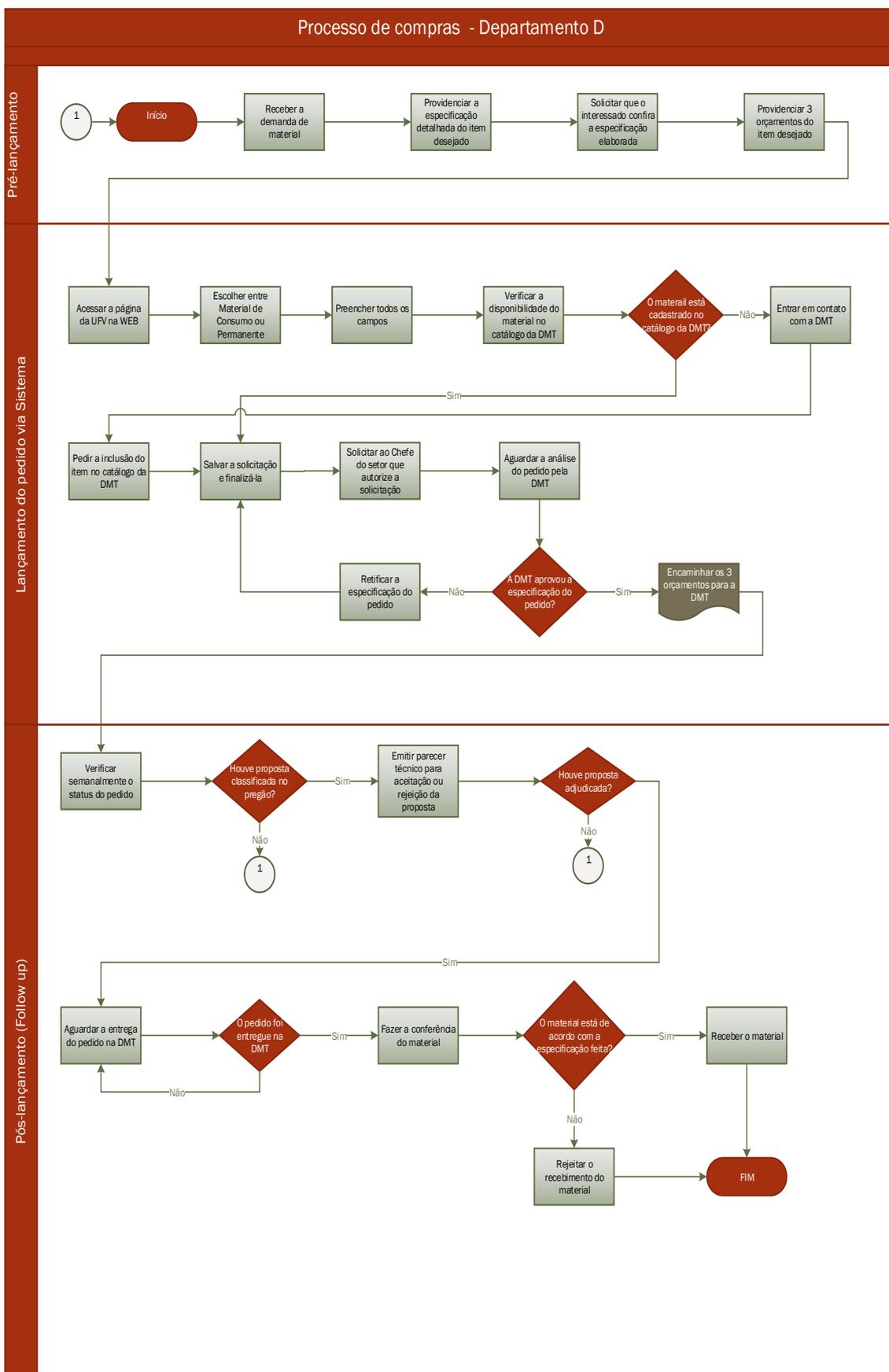
A atividade “Encaminhar os 3 orçamentos para a DMT” foi citada no mapeamento do processo de compras do Departamento D como uma rotina padrão, na segunda etapa, e destacada como imprescindível para agilizar o trâmite do pedido junto à Diretoria de Materiais e para concluir com êxito um pedido de compras para o setor.

Na terceira etapa, *Pós-lançamento (Follow up)*, foram descritas seis atividades presentes do Departamento D, sendo que a atividade “Verificar semanalmente o *status* do pedido” foi descrita como primordial para verificar possíveis pendências na tramitação do pedido pelas instâncias da instituição.

O mapeamento permitiu evidenciar que o Departamento D realiza um acompanhamento mais efetivo (duas vezes por semana) até a realização do pregão eletrônico. Posteriormente, o setor adota uma postura mais passiva de “Aguardar a entrega do pedido na DMT”, fato que pode levar meses, conforme relato dos entrevistados.

A figura 6 apresenta o fluxograma resultado do mapeamento do processo de compras do Departamento D, contribuindo para o entendimento das práticas relativas aos pedidos de compras neste setor.

Figura 6 – Fluxograma do processo de compras do Departamento D



Fonte: Elaborado pelo autor.

2.3.5 Comparativo dos dados dos mapeamentos do processo de compras

O quadro 11 apresenta uma análise comparativa das informações levantadas através do mapeamento do processo de compras dos Departamentos A, B, C e D, facilitando a compreensão das atividades que são comuns e as que são diferentes para a realização de compras na Universidade Federal de Viçosa.

Quadro 11 – Síntese das atividades identificadas nos mapeamentos realizados

		DEPARTAMENTO			
		A	B	C	D
ETAPA - PRÉ-LANÇAMENTO		X	X	X	X
ATIVIDADES	Tomar ciência do recurso disponível e do prazo final para lançamentos	X			
	Verificar a demanda de material	X			
	Providenciar a especificação detalhada do item desejado	X	X	X	X
	Solicitar que o interessado confira a especificação desejada	X			X
	Providenciar 3 orçamentos do item desejado	X	X		X
	Receber a demanda de material		X	X	X
ETAPA - LANÇAMENTO DO PEDIDO VIA SISTEMA		X	X	X	X
ATIVIDADES	Acessar a página da UFV na Web	X	X	X	X
	Escolher entre material de Consumo ou Permanente	X	X	X	X
	Preencher todos os campos	X	X	X	X
	Verificar a disponibilidade do material no catálogo da DMT	X	X	X	X
	Entrar em contato com a DMT	X	X	X	X
	Pedir a inclusão do item no catálogo da DMT	X	X	X	X
	Salvar a solicitação e finalizá-la	X	X	X	X
	Solicitar ao Chefe do setor que autorize a solicitação	X		X	X
	Aguardar a autorização do Chefe do setor	X		X	
	Aguardar a análise do pedido pela DMT	X	X	X	X
	Retificar e especificação do pedido	X	X	X	X
	Aguardar a autorização do Gestor do recurso	X			
	Aguardar a liberação do pedido pela DMT	X			
	Encaminhar 3 orçamentos para a DMT	X	X		X
	Aguardar a definição da DFN	X			
Aguardar a abertura do processo de compra DMT	X				
ETAPA - PÓS-LANÇAMENTO (FOLLOW UP)		X	X	X	X
ATIVIDADES	Verificar semanalmente o status do pedido	X			X
	Verificar mensalmente o status do pedido		X	X	
	Verificar a data de agendamento do pregão	X			
	Divulgar a data e o nº do pregão à possíveis fornecedores	X			
	Emitir parecer técnico para aceitação ou rejeição da proposta	X	X	X	X
	Acompanhar a entrega do pedido	X		X	
	Aguardar a entrega do pedido		X		X
	Fazer a conferência do material	X	X	X	X
	Rejeitar o recebimento do material	X	X	X	X
	Solicitar à DMT que tome as providências cabíveis	X	X	X	
	Receber o material	X	X	X	X

Fonte: Elaborado pelo autor.

A primeira etapa denominada *Pré-lançamento* foi observada nos quatro departamentos analisados, sendo que as atividades “Providenciar a

especificação detalhada do item desejado” é comum a todos os setores e “Providenciar 3 orçamentos do item desejado” só não foi constatado no Departamento C.

Outro ponto de destaque foi que os servidores dos Departamentos B, C e D demonstraram assumir uma postura mais passiva em relação às atividades, evidenciando que o fluxo da informação relativa ao processo de compras é restrito nestes setores. Situação contrária ocorre no Departamento A, já que o servidor relatou ser informado dos valores disponíveis e prazos limites para lançamentos.

Com relação à segunda etapa, *Lançamento do pedido via sistema*, presente nos Departamentos A, B, C e D, constatou-se ser a fase com o maior número de atividades comuns nos setores pesquisados. Isso pode ser explicado por tratar-se da etapa de lançamento de pedidos no sistema informatizado *SIM*.

Na segunda etapa, destaca-se que a atividade “Encaminhar 3 orçamentos para a DMT”, ausente somente no Departamento C, foi descrita como fundamental para dar agilidade ao processo de compras da instituição, reforçando a importância que a pesquisa de preço dos produtos, feita pelos setores solicitantes, possui para a eficiência e para a eficácia do processo de compras da universidade.

A terceira etapa denominada *Pós-Lançamento (Follow Up)* foi observada nos quatro setores analisados, apesar de os servidores dos Departamentos B e C afirmarem, no primeiro momento, que os respectivos processos de compras se encerravam na segunda etapa.

Nesta última fase do processo de compras, destaca-se que nos Departamentos A e D a atividade de acompanhamento dos pedidos foi descrita como semanal e tida como fundamental para dar agilidade ao processo de compras. Já nos Departamentos B e C elas ocorrem com uma frequência mensal, porém o pesquisador observou incerteza dos entrevistados quanto à frequência desta ação.

A atividade “Acompanhar a entrega do pedido”, presente nos Departamentos A e D, foi relatada como uma ação participativa destes setores com relação à atividade “Aguardar a entrega do pedido”, presente no

Departamento B e C e relatadas como uma ação passiva de “espera” pela entrega dos produtos solicitados.

Já as atividades “Verificar a data de agendamento do pregão” e “Divulgar a data e o nº do pregão a possíveis fornecedores” foram relatadas somente no Departamento A e representam um salto de qualidade no processo de compras deste setor, segundo o servidor entrevistado, pois diminuíram os pregões em deserto e aumentaram as conclusões de compras com êxito.

Em suma, o quadro 10 permite a visualização de que o processo de compras da Universidade Federal de Viçosa ocorre, nos setores pesquisados, de forma não padronizada e este fator pode gerar falhas na conclusão dos pedidos de compras, corroborando para a importância desta pesquisa.

Apesar da constatação da ausência de padronização dos procedimentos para a realização de compras na UFV, o mapeamento de processos possibilitou trazer à luz experiências que estão sendo adotadas pelos setores com o objetivo de melhorar o desempenho de suas compras.

Tais práticas são desconhecidas pela maior parte da instituição e isso reforça um dos objetivos deste estudo: divulgação das boas práticas (ocultas) relativas ao processo de compras para os demais setores da universidade, visando aumentar a eficiência e a eficácia das compras como um todo.

2.4 Investigando a satisfação dos setores finalísticos e do setor de compras da instituição

Para investigar a satisfação dos setores finalísticos e do setor de compras da UFV, foi utilizado o instrumento de coleta de dados *entrevista com roteiro semiestruturado*. NA Diretoria de Materiais foram realizadas cinco entrevistas e, nos quatro departamentos analisados, foram realizadas uma entrevista em cada setor.

Analisar a satisfação dos usuários do sistema de compras da UFV foi importante para verificar a necessidade de adotar novos procedimentos visando melhorar a eficiência do atual sistema. Se as entrevistas concluíssem que o atual sistema é satisfatório refutaria a necessidade de proposição de mudança e, conseqüentemente, este estudo perderia o seu objetivo.

Obviamente, a utilização do instrumento entrevista com roteiro semiestruturado não visou somente mensurar a satisfação dos servidores que trabalham nos departamentos analisados e na Diretoria de Materiais. Contribuiu para uma análise crítica das informações levantadas através dos mapeamentos do processo de compras realizados, por permitir encontrar evidências impossíveis de serem detectadas somente com o mapeamento de processos.

As boas práticas que estão sendo empregadas nos setores foram melhor compreendidas, através das entrevistas aplicadas, assim como os pontos considerados falhos foram relatados, enriquecendo as atividades descritas durante o mapeamento de processos.

As entrevistas possibilitaram que os servidores entrevistados expusessem suas opiniões com maior liberdade, permitindo que as perguntas do roteiro fossem desdobradas em novas questões que resultaram em um melhor entendimento do processo de compras da universidade.

Outro aspecto importante, da utilização deste instrumento, foi permitir que os entrevistados apresentassem experiências e sugestões que puderam ser utilizadas na proposta de plano de intervenção com o intuito de divulgar as práticas existentes e aumentar a conclusão de pedidos com êxito.

A seguir, será feita a análise das entrevistas com o intuito de facilitar o alcance de cada um dos objetivos específicos deste estudo, com a compreensão das questões levantadas, viabilizando a proposição de melhorias para o processo de compras da universidade.

2.4.1 Discutir o marco legal sobre as compras públicas no Brasil e apresentar o debate sobre as perspectivas das compras públicas entre alguns estudiosos do tema

Com relação ao primeiro objetivo específico foram elaboradas quatro perguntas para as entrevistas feitas nos quatro departamentos e na Diretoria de Materiais. As perguntas deste bloco eram iguais para os servidores dos departamentos e da DMT e tinham relação com a pesquisa bibliográfica apresentada no tópico 2.1 e sub-tópico 2.1.1.

Quando perguntados se a especificação dos produtos pudesse ser alterada a qualquer momento de um processo licitatório, trazendo retornos positivos nas compras públicas, conforme discussões realizadas nos estudos de Costa (2000) e Carvalho (2012), as respostas foram divergentes. Dois dos quatro servidores dos departamentos disseram que sim, assim como dois dos cinco entrevistados da DMT.

As repostas a esta pergunta evidenciam que entre os servidores que lidam diretamente com pedidos de compras na Universidade Federal de Viçosa, entendem que a possibilidade de alterações, a qualquer momento, de um processo licitatório poderia não surtir os efeitos desejados.

Outro desdobramento das respostas a esta pergunta, evidenciou que a rigidez da legislação relativa às compras públicas é tida como necessária para a maior parte dos entrevistados desta pesquisa. Assim, pôde-se compreender que somente a legislação rígida pode não ser a maior vilã da eficiência das compras públicas na opinião de servidores que lidam diretamente com compras via licitação.

Quando perguntados se o setor público paga mais caro pelo mesmo produto em relação ao setor privado, as respostas foram quase unânimes, todos os servidores dos departamentos e quatro (dos cinco) entrevistados da DMT responderam que sim. Evidentemente, os oito afirmaram que este fato se deve à burocracia das licitações e questões de logística, corroborando para a discussão que foi apresentada por Hermann (1999) e Carvalho (2012).

Com relação aos preços praticados pelos fornecedores, esta pesquisa permitiu evidenciar que vários fatores oneram as transações entre o setor público e o privado, entre eles, os prazos para pagamentos de empenho e as questões de logística tendem a encarecer o processo de compras.

Segundo a maioria das respostas dos entrevistados, o fornecedor privado para vender um produto para o setor público precisa cumprir uma série de formalidades que tendem a encarecer o preço final praticado. Outro fator apontado, é que o pagamento feito pela administração pública não é no ato da venda, comumente pode-se levar meses para receber uma nota de empenho. Na opinião da maior parte dos entrevistados, tais motivos são justificáveis para que o preço praticado entre o vendedor privado para o comprador público seja mais elevado do que entre o comprador e vendedor, ambos privados.

Obviamente, o pregão eletrônico começou a gerar uma competição maior entre os participantes, o que, a longo prazo, pode trazer economia para os cofres públicos, segundo os entrevistados. Assim, percebeu-se que a política pública, pregão eletrônico, apesar de ser recente vem trazendo resultados positivos para a administração pública brasileira.

Quanto à possibilidade de negociar direto com os fornecedores, visando reduzir os preços praticados com o setor público, de acordo com a discussão feita por Carvalho (2012), oito dos nove entrevistados responderam que se houvesse esta possibilidade na legislação, haveria redução dos preços praticados. Porém, oito concordaram que o setor público brasileiro não estaria preparado para lidar com tal situação e um não soube responder.

A resposta a esta pergunta permitiu algumas reflexões, principalmente, com relação a maior liberdade para se negociar com o setor privado. A maioria dos entrevistados acredita que o setor público brasileiro ainda não possui condições de praticar ações que possam dar abertura para negociações ilícitas. Infelizmente, os interesses privados sobressairiam em relação ao interesse público na visão dos entrevistados.

A pergunta relacionada às considerações apresentadas por Silva e Rocha (2006), Nunes et al (2007), Azevedo (2011) e Vilhena e Hirle (2013) de que treinamento e capacitação para os servidores públicos e o planejamento das compras trariam impactos positivos na eficiência das compras públicas, teve resposta afirmativa de todos os entrevistados.

A pesquisa de campo evidenciou que os servidores da UFV, que lidam diretamente com compras públicas, têm a convicção de que treinamento e capacitação podem trazer retornos positivos para o aumento da eficiência e da eficácia para as compras da instituição.

O planejamento também aparece como vital para o início de qualquer iniciativa que almeja a melhora do desempenho das compras públicas de uma instituição pública. Portanto, o planejamento das compras e o treinamento para os servidores deveriam ser adotados como uma política institucional para a melhora do resultado das compras da UFV e conseqüentemente, melhor utilização dos recursos públicos.

2.4.2 Contextualizar a instituição que será o objeto deste estudo e mapear o processo de compras em quatro de seus departamentos

Visando atingir o segundo objetivo específico, foram elaboradas três perguntas para os servidores da DMT e quatro para os servidores dos departamentos. As perguntas destinadas à DMT não foram iguais às dos departamentos, porém, tratavam das mesmas questões, no intuito de verificar as perspectivas dos setores finalísticos e do setor de compras da instituição sobre os mesmos temas.

Nos departamentos foi perguntado se os entrevistados receberam treinamento para realizarem compras na instituição, três dos quatro afirmaram que não, apenas nos próprios setores receberam instruções dos servidores mais antigos.

A única resposta afirmativa a esta pergunta foi, de um dos entrevistados, que ingressou na instituição há 30 anos, os demais possuem menos de cinco anos de tempo de serviço na UFV. Tal fato evidencia que a universidade deixou de priorizar o treinamento de seus servidores nos últimos anos.

Já na DMT, os cinco entrevistados afirmaram que a instituição não oferece treinamento para seus servidores, inclusive, para os que são lotados no órgão de compras. Duas falas podem ser destacadas, um entrevistado disse que a UFV, além de não treinar, apresenta falhas no concurso público que de 2010 a 2014 não exigiu legislação em seus editais. Outro disse que apesar de atuar como pregoeiro, desde 2011, somente conseguiu participar de um treinamento, em 2014, após muita insistência.

As respostas dadas sobre treinamento, tanto nos quatro departamentos quanto na DMT, evidenciaram que a UFV não possui uma política voltada para treinar os seus servidores numa função tão importante para as atividades de ensino, de pesquisa e de extensão da universidade, isto é, as compras de material permanentes e de consumo.

Ironicamente, os servidores que atuam no órgão central de compras desta instituição, relataram que não receberam treinamento por parte da UFV após tomarem posse e serem lotados na DMT. O conhecimento foi transmitido

pelos servidores que já estavam lotados na DMT. A mesma situação foi relatada pelos servidores dos departamentos analisados.

Ficou evidente que a função de treinar os servidores recém-ingressados na instituição fica a cargo, dos servidores que já trabalham há mais tempo na UFV. Fato que foi muito criticado pelos servidores entrevistados e precisa ser revisto, urgentemente, por seus gestores como uma medida para melhorar a eficiência de suas compras e, conseqüentemente, dos recursos públicos disponibilizados pela União.

Sobre a pergunta que abordou a questão do planejamento das compras, cuja importância é destacada por Nunes et al (2007) e Vilhena e Hirle (2013), os entrevistados da DMT foram taxativos, “a maior parte dos setores não planeja suas compras”. Nos departamentos, um afirmou que sim, dois falaram que minimamente e um disse que não há nenhum planejamento.

Assim, pode-se concluir que a UFV peca numa questão primordial para o êxito das suas compras, isto é, o planejamento, conforme já apresentado nas discussões dos autores supracitados. As tentativas de planejamento são isoladas em cada setor, conforme as entrevistas evidenciaram, cada setor faz o planejamento da maneira que pode e que acredita que trará resultados positivos.

Um aspecto positivo é que, tanto o mapeamento do processo de compras e as entrevistas com roteiro semiestruturado, evidenciaram que tentativas estão sendo adotadas pelos setores e que estão trazendo impactos positivos para a melhoria da eficiência e da eficácia de suas compras.

Desta forma, um dos objetivos deste estudo foi atingido, ou seja, divulgar as boas práticas existentes, permitindo que elas possam ser adotadas pelos demais órgãos da universidade com o intuito de padronizar as rotinas relativas às compras, otimizando o gasto dos recursos da instituição.

Quando perguntados se existe alguma cobrança para melhorar o desempenho das compras do setor, os entrevistados dos departamentos responderam de formas diferentes, dois afirmaram que não há, um afirmou que há reclamações quando não chega um produto pedido e outro afirmou que em seu setor existem sugestões para melhoria contínua.

Já os servidores da DMT afirmaram de forma unânime que não há cobrança para que os setores melhorem a eficiência de suas compras. Um

afirmou que isso se deve ao fato de que as compras da instituição são centralizadas naquele órgão, “se uma compra der errado, a culpa é da DMT e não dos setores”.

Esta ausência de cobrança por melhoria da eficiência das compras da instituição pode representar a ausência de líderes no processo de compras. Conforme discutem Batista e Maldonado (2008), os processos deveriam ter líderes preocupados em aumentar a eficiência das compras realizadas em cada setor.

Portanto, concluiu-se um ponto que deve receber a atenção na elaboração do plano de intervenção é a proposição da existência da figura do líder do processo de compras nos setores da UFV. O líder do processo ficaria responsável por receber treinamento da instituição e assumir o papel de responsável pela adoção dos procedimentos padronizados na confecção das solicitações de compras.

2.4.3 Verificar a satisfação dos setores pesquisados e do órgão responsável pelas compras com o processo de compras da instituição

O bloco de perguntas destinadas a cumprir o terceiro objetivo específico, verificar a satisfação dos setores pesquisados e da DMT com o processo de compras da universidade, constituiu-se de quatro perguntas para os departamentos e três para a DMT, sendo uma igual para ambos e as demais possuindo relação entre si, continuando com o propósito de verificar as perspectivas dos setores finalísticos e do setor de compras da instituição sobre os mesmos temas.

A pergunta relacionada ao prazo entre a solicitação lançada no sistema e a entrega do produto, teve resposta unânime dos entrevistados dos departamentos como não satisfatória por ser muito demorado. Na DMT, um disse ser um prazo razoável, dois ficaram em dúvida e outros dois disseram que não é satisfatório.

Cabe frisar que os que disseram que não é satisfatório enfatizaram que, para ambos, o prazo de entrega sempre tem que ser melhorado e relataram que a DMT vem adotando ações para diminuir o prazo de entrega

como aplicar multas e penalidades às empresas que descumprem o prazo estipulado para entrega após a emissão da nota de empenho.

Com relação à insatisfação com os prazos de entrega dos produtos pedidos pelos setores, identificada nas entrevistas, corrobora para a importância deste estudo, visando à proposição de uma padronização nas solicitações de compras e a confecção de fluxogramas que possibilitem a qualquer servidor da UFV, independente do tempo de serviço, ser capaz de realizar pedidos de compras para o seu setor, atingindo o melhor desempenho possível.

Ratificou-se então as proposições de Vilhena e Hirle (2013) de que os servidores públicos devem ser conscientizados da importância de suas atividades em relação à boa gestão dos recursos públicos e que há necessidade de adoção de novos procedimentos para melhorar o desempenho das compras públicas.

Uma pergunta sobre a qualidade dos produtos comprados foi feita somente nos departamentos, pois são nesses setores que os diversos equipamentos e produtos são efetivamente mais utilizados. Todos entrevistados ficaram em dúvida, afirmaram que depende dos produtos, alguns são de boa qualidade, outros não.

As repostas dadas a esta pergunta refutam a ideia de que no setor público compra-se somente artigos de baixa qualidade técnica. Os entrevistados relataram que apesar da dificuldade em comprar alguns produtos, se a especificação for feita de forma criteriosa, aliada a uma boa pesquisa de preço, consegue-se comprar itens de qualidade reconhecida e o que é melhor, com preço condizente com os praticados no mercado com o setor privado.

Com base nestas respostas, concluiu-se que os departamentos que adotaram procedimentos metódicos antes da realização dos pedidos de compras no Sistema *SIM* e que realizam um acompanhamento desses pedidos, de uma maneira sistematizada, estão conseguindo comprar produtos de qualidade, contribuindo para aumentar a eficácia de suas compras, fato que deve ser divulgado e disseminado para os demais setores.

Desta maneira, ficou evidente que os setores que assumiram uma postura de parceiros da Diretoria de Materiais, buscando realizar seus pedidos de compras com um maior cuidado, estão conseguindo adquirir materiais

permanentes e de consumo com o padrão de qualidade desejado, afinal, o maior interessado pela concretização de uma compra é o solicitante.

Quando questionados se a DMT exerce a sua função de maneira satisfatória, as repostas dos servidores dos departamentos foram divididas. Dois responderam que em grande parte sim, ressaltando que muitas questões não dependem somente daquele órgão. Já os outros dois disseram que não exerce satisfatoriamente, um frisou problemas com pesquisa de preços e o outro na demora da tramitação dos processos de compras.

Em contrapartida, na DMT foi perguntado se os departamentos lançam seus pedidos de compras de maneira satisfatória, as repostas não foram unânimes, três responderam que não, um disse que a maior parte sim e outro não soube responder por não lidar diretamente com o início do processo.

A partir dessas respostas, entende-se que deve haver uma aproximação entre o órgão responsável pelas compras e os demais setores da universidade, criando uma relação de parceria, afinal, quando se compra bem em um determinado departamento, o impacto é positivo para toda a instituição e, conseqüentemente, para a sociedade brasileira.

Na sequência, foi perguntado sobre o fluxo da informação sobre o processo de compras, entre a DMT e os departamentos (para os servidores da DMT) e internamente nos setores (para os servidores dos departamentos).

Todos os entrevistados da DMT afirmaram que não é satisfatório e que precisa ser melhorado, principalmente, as informações presentes no Sistema *SIM*, deveriam trazer mais informações em tempo real. Podemos observar nesta resposta:

(...) esta informação tem que ser informatizada, em tempo real, pois se um produto não foi comprado e eu pegar o telefone para avisar para o solicitante (vou ficar 2 ou 3 semanas ligando) num processo que tem 300 itens. O sistema tem que garantir isso automaticamente.

Nos departamentos, três dos quatro entrevistados afirmaram que precisa ser melhorado. Foram apresentadas muitas queixas da falta de envolvimento dos professores solicitantes no auxílio aos técnicos na confecção dos pedidos de compras, conforme a transcrição de alguns trechos das entrevistas:

- "São os técnicos que precisam correr atrás de especificações".

- “Não se discute muito o que comprar, não existe uma discussão sobre a necessidade do departamento. O processo é muito individualizado, poderia haver uma discussão mais ampla”.

- “Precisa ser melhorado, principalmente, a comunicação dos professores solicitantes para os técnicos”.

Estas questões referentes ao fluxo da informação sobre as compras e a comunicação entre os setores reforçam as considerações de que existe a necessidade urgente de serem melhoradas em prol da eficiência das compras públicas, conforme discussão de Batista e Maldonado (2008), Azevedo (2011), Frossard (2011) e Vilhena e Hirle (2013).

A necessidade de melhoria do fluxo de informação relativa às compras entre a DMT e os setores, reforça a percepção de que a relação entre estes órgãos deve ser de parceria na busca de um bem comum, ou seja, utilizar com responsabilidade e zelo o dinheiro público.

A melhora da troca de informações possibilitará que os servidores tenham o devido conhecimento de todo o processo de compras da instituição e, assim, possam compreender que as suas ações podem impactar de forma positiva ou negativa no processo como um todo.

2.4.4 Propor um Plano de Ação Educacional (PAE), visando à proposição de procedimentos padronizados para a realização de compras na universidade.

As quatro últimas perguntas, presentes nos roteiros, feitas na DMT e nos departamentos, aliadas ao mapeamento de processos, possuem relação com o quarto objetivo específico deste estudo, ou seja, a proposição de um plano de ação.

As perguntas eram diferentes para os dois setores, seguindo o objetivo de verificar as percepções dos servidores dos departamentos e da DMT sobre o mesmo tema, porém, sob o viés de quem solicita e de quem executa os pedidos de compras.

Com relação à pergunta sobre qual seria a maneira mais adequada de especificar um item a ser solicitado, os nove entrevistados deram respostas semelhantes, ressaltando que é preciso detalhar o máximo de informações

sobre um produto, preferencialmente, pesquisando um produto com marca consagrada no mercado, verificando a sua descrição técnica, já que não se pode citar marca de referência em licitações públicas.

Sobre a especificação, todos frisaram que é vital fornecer todos os detalhes técnicos constantes em um produto, desde o material que é fabricado, dimensões, aplicações, voltagens, embalagens, entre outras. Depois de montar a especificação, o requisitante deve ler criticamente a descrição elaborada, a fim de se colocar na posição do fornecedor, vislumbrando como ele irá entender o que foi descrito, lembrando que o fornecedor tentará entregar o produto mais barato possível para obter mais lucratividade.

Dois falas dos entrevistados, transcritas a seguir, devem ser levadas em consideração na proposição de melhorias do processo de compras da instituição:

Numa especificação bem detalhada, o solicitante deve saber o que ele quer e se o item descrito atende a sua necessidade. Isso requer tempo, estudo, trabalho e a maior parte das pessoas não querem dispensar tempo para esta tarefa.

É um equívoco achar que os analistas da DMT vão melhorar a descrição feita pelos setores, eles não têm condições de entender de cada produto, isso é impossível. Deve haver uma parceria, os solicitantes devem saber o que ele está comprando e o professor deve auxiliar na confecção da descrição do produto.

Portanto, a elaboração da especificação dos pedidos deve receber a devida atenção dos gestores da instituição, devendo ser um tema enfatizado durante os treinamentos oferecidos para os servidores e fazer parte de um cronograma de capacitação continuada, já que a especificação bem realizada contribui para o êxito dos pedidos de compras, segundo os entrevistados.

Outra conclusão referente à especificação dos produtos foi que, os entrevistados da DMT, afirmaram que os servidores dos setores solicitantes são os mais indicados para a elaboração de uma especificação, já que podem contar com o auxílio dos professores e técnico-administrativos que possuem um conhecimento mínimo sobre os produtos e equipamentos que são demandados.

Os entrevistados nos departamentos também relataram que possuem mais condições de contribuir para a elaboração dos pedidos do que

os servidores da DMT. Todos têm a percepção que é impossível manter na DMT servidores que tenham conhecimento técnico sobre todos os produtos que são solicitados pelos setores.

A pergunta feita com o intuito de verificar se os setores fazem algum tipo de acompanhamento de seus pedidos de compras, tiveram respostas controversas entre os entrevistados. Na DMT, um servidor não soube responder, pois atua no fim do processo de compras, um respondeu que é comum os departamentos acompanharem e dois responderam que a maior parte dos setores não faz o acompanhamento de seus pedidos.

Nos departamentos pesquisados, todos os entrevistados responderam que seus setores acompanham seus pedidos de compras. Dois afirmaram que o acompanhamento é feito duas vezes por semana, via Sistema *SIM* e via telefone, de uma maneira mais sistematizada. Outros dois relataram que o acompanhamento é feito, geralmente, uma vez por mês via sistema e, quando ocorrem grandes atrasos, eles ligam para verificar os motivos.

Pode-se observar que, em relação ao acompanhamento das compras, não há uma padronização entre os setores, cada um faz como acredita que melhor atenda o setor. A periodicidade do acompanhamento também é disforme, o que, segundo alguns entrevistados, influencia na morosidade do processo, pois quanto maior a frequência do acompanhamento, menor é a demora para a conclusão dos pedidos.

Houve uma pergunta, destinada aos servidores dos departamentos, relativa ao acompanhamento de um pedido, mesmo após a realização de um pregão eletrônico. Três entrevistados relataram que acompanham através do *Comprasnet* e um relatou que, às vezes, acompanha. Dois deles afirmaram que o acompanhamento, pós-pregão, contribui para agilizar a entrega dos pedidos, principalmente, quando existem pendências por parte das empresas vencedoras de um pregão.

Com relação ao acompanhamento dos pedidos realizados, identificado como a terceira etapa do processo de compras, nos mapeamentos de processos realizados nos Departamentos A, B, C e D, constitui-se de uma série de atividades que devem ser adotadas de forma padronizada pelos demais setores da universidade, já que esta fase trouxe resultados positivos

para o êxito das compras destes setores, conforme informações dos entrevistados.

Os servidores dos Departamentos A e D, que relataram fazer o acompanhamento dos pedidos de forma mais sistematizada, afirmaram que tal medida significou um salto de qualidade na eficiência e na eficácia dos pedidos de compras feitos nestes setores. Desta forma, entendeu-se que as atividades devem ser divulgadas como boas práticas que produziram efeitos benéficos para a conclusão dos pedidos de compras.

Aos servidores dos departamentos foi perguntado se eles consideram que necessitam de capacitação para melhorarem o desempenho das compras de seus setores. Todos responderam que sim, pois capacitação é sempre importante para melhorar a qualidade dos serviços prestados.

Novamente a necessidade de capacitação foi apresentada como vital para melhorar o desempenho das compras da instituição, corroborando para as considerações apresentadas por Silva e Rocha (2006), Nunes *et al* (2007), Azevedo (2011) e Vilhena e Hirle (2013).

Reforça-se, então, a necessidade de criação de uma política de capacitação dos servidores da UFV visando à realização de pedidos de compras. Conforme sugerido por um dos entrevistados, poderia ser criado um calendário de treinamentos, preferencialmente, no primeiro semestre antes dos setores começarem a fazer os pedidos no Sistema *SIM*.

Aos servidores da DMT foi perguntado quais seriam as falhas mais comuns nos pedidos de compras lançados pelos departamentos. Os cinco entrevistados relataram as seguintes: falhas na especificação dos produtos, falta de planejamento das compras e o não acompanhamento das solicitações pelos setores.

Na DMT, foi perguntado quais ações poderiam melhorar o desempenho das compras da universidade. Entre as ações sugeridas, pode-se destacar: melhorar a especificação dos pedidos, planejamento das compras, padronizar os procedimentos, melhorar e atualizar o Sistema *SIM* (com mais informações para os usuários) e treinamento e capacitação para os servidores.

Uma fala de um dos entrevistados sobre as ações que poderão melhorar o desempenho das compras da instituição pode sintetizar o problema da ausência de uma política de capacitação na universidade: “A principal

questão é a capacitação e a conscientização da importância das compras, pois as pessoas acham que o processo de compras é simples, por falta de conhecimento. Parece que a DMT está contra todos”.

No capítulo 3, a partir da revisão bibliográfica, da pesquisa documental e dos dados da pesquisa de campo realizada, serão apresentados os resultados encontrados e a proposta de plano de ação visando divulgar as boas práticas que estão em curso, buscando melhorar a eficiência e a eficácia do processo de compras da instituição. Por fim, será apresentada a proposta de um Procedimento Operacional Padrão (POP) para o processo de compras da Universidade Federal de Viçosa.

O plano de ação terá como principais focos a importância de padronizar a elaboração da especificação dos pedidos, orientações para realização de pesquisa de preço, a apresentação de um fluxograma padrão do processo de compras, a criação do Procedimento Operacional Padrão, a criação de um cronograma de treinamento para os servidores, a necessidade da existência de líderes do processo de compras em cada setor e a criação de um instrumento de acompanhamento visando à melhoria contínua.

III. PLANO DE AÇÃO EDUCACIONAL (PAE)

O presente trabalho buscou analisar o processo de compras da Universidade Federal de Viçosa, em quatro de seus departamentos, explicitando as possíveis razões para a não concretização de algumas compras e divulgando as boas práticas existentes na instituição.

Para tanto foi feita uma discussão sobre o marco legal das compras públicas brasileiras e uma pesquisa bibliográfica sobre o tema. A instituição, objeto deste estudo, foi contextualizada e, na sequência foi utilizado o método de estudo de caso para a condução da pesquisa de campo.

Durante a pesquisa de campo, para a coleta de dados foi utilizado instrumento de pesquisa *mapeamento de processos* e assim, quatro departamentos tiveram o seu processo de compras mapeados, permitindo a construção de fluxogramas que possibilitaram a compreensão das atividades existentes nestes setores.

Com a utilização de outro instrumento de coleta de dados, a *entrevista com roteiro semiestruturado*, pôde-se analisar a satisfação dos setores pesquisados e do órgão central de compras com o processo de compras da universidade, identificado elementos que auxiliaram a elaboração de um plano de ação com o intuito de padronizar os procedimentos de compras da UFV, visando aumentar a eficiência e a eficácia dos pedidos.

3.1 Apresentação dos resultados

No decorrer desta pesquisa foi apresentado que, na Universidade Federal de Viçosa, os pedidos de compras são lançados, pelos vários setores, em um sistema informatizado de compras denominado *SIM*. Nesta instituição, as compras são feitas, de forma centralizada, por um órgão denominado Diretoria de Materiais (DMT), responsável pelo recebimento dos pedidos, abertura dos processos licitatórios e pela operação dos pregões eletrônicos.

Durante este processo, os pedidos com algum tipo de falha, às vezes, não são percebidos pela DMT, trazendo como resultados a não efetivação de compras ou a aquisição de itens com baixa qualidade e, geralmente, ofertados por fornecedores com valores elevados.

Foi demonstrado que as compras praticadas por esta universidade possuem relação direta com o campo educacional, já que a não concretização de pedidos ou a aquisição de produtos e insumos de baixa qualidade trazem impactos para as atividades acadêmicas em seus cursos de graduação.

Pôde-se entender que problemas na aquisição de produtos prejudicam o cumprimento da missão da universidade em suas atividades de ensino, de pesquisa e de extensão e cabe lembrar que a excelência, a presteza, a eficiência e a inovação são alguns dos valores defendidos pela instituição.

Como hipóteses levantadas para a origem do problema a ser pesquisado estariam a ausência de treinamento para os servidores que realizam compras, a ausência de procedimentos padronizados para realização dos pedidos, falhas de comunicação e a legislação vigente.

A pesquisa de campo destinou-se a obter informações sob a perspectiva dos setores solicitantes e do órgão responsável pelas compras, que evidenciassem as causas que estariam prejudicando a eficiência das compras da instituição para fomentar a análise e proposição de um plano de intervenção para a correção dos problemas detectados.

A utilização dos instrumentos de pesquisa *mapeamento de processos* e a *entrevista com roteiro semiestruturado* foram os meios que trouxeram à luz evidências que auxiliaram na verificação das hipóteses levantadas e se elas estavam ou não coerentes e se estariam prejudicando a conclusão com êxito dos pedidos de compras.

Cabe frisar que a utilização de entrevistas proporcionou uma análise crítica dos mapeamentos dos processos de compras realizados nos quatro departamentos, enriquecendo a análise, já que novas evidências, impossíveis de serem identificadas somente através do mapeamento de processos, foram encontradas.

Os dados oriundos da pesquisa de campo evidenciaram que não existe uma política institucional para treinar e capacitar seus servidores em relação à realização dos pedidos de compras, nem mesmo os servidores que atuam no órgão central de compras recebem uma atenção especial neste quesito.

Um ponto que foi destacado por muitos entrevistados foi que o início da falha se daria na seleção dos servidores, pois, a partir de 2009, os editais de

concurso para técnico-administrativos deixaram de incluir legislação, fato considerado negativo por todos os entrevistados. Felizmente, a UFV em seu último concurso, realizado em 2015, voltou a incluir legislação em seu edital.

Porém, nenhum marco legal relativo a compras públicas constou deste edital, demonstrando que a instituição ainda não está conscientizada da importância da função compras para o andamento de suas atividades e no alcance de sua missão institucional.

A pesquisa de campo também evidenciou a ausência de procedimentos padronizados para a realização de pedidos de compras, cada um dos setores que tiveram seus processos mapeados, adota rotinas diferentes, obviamente algumas atividades ocorrem de maneira similar.

Nos mapeamentos de processos realizados, foram identificadas três fases relativas ao processo de compras, apesar de, muitas vezes, os servidores não terem a percepção de que elas compõem o processo de compras do setor.

Nos fluxogramas apresentados, no capítulo 2, pôde ser observado que as atividades descritas, em cada etapa, influenciam no processo como um todo e que a presença ou ausência de determinada atividade interfere no resultado final do processo, podendo agilizar ou retardar a conclusão dos pedidos, assim como, pode refletir na aquisição de produtos de boa ou má qualidade, de acordo com os entrevistados.

Pôde-se destacar que boas práticas estão sendo utilizadas pelos setores analisados com o intuito de melhorar o desempenho de suas compras, auxiliando no alcance de um dos propósitos deste estudo: disseminar estas novas rotinas para os demais setores da universidade com o intuito de melhorar também o desempenho de suas compras e, conseqüentemente, dar uma destinação mais eficiente aos recursos públicos.

No quadro 12 é apresentada uma síntese dos principais achados da pesquisa de campo deste estudo e, no Quadro 13, a apresentação de alguns mitos, sobre compras públicas, que foram derrubados, com base nas respostas dadas pelos servidores que foram entrevistados.

Quadro 12 – Principais achados da pesquisa de campo

Os setores pesquisados adotam boas práticas para melhorar o desempenho de suas compras, porém são ocultas para os demais setores;

Ausência de treinamento para os servidores realizarem compras;

Ausência de procedimentos padronizados para a realização das compras;

Ausência de planejamento para os pedidos de compras;

Falhas de comunicação entre os setores e o órgão central de compras;

Insatisfação dos usuários com o atual processo de compras;

Necessidade da figura de um líder do processo de compras em cada setor.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 13 – Derrubando alguns mitos

A rigidez da legislação é tida como necessária para a maior parte dos entrevistados;

Alguns fatores justificam que os preços praticados com o setor público sejam mais caros em relação ao setor privado, segundo os entrevistados;

O setor público não estaria preparado para práticas adotadas pelo setor privado, como negociações e compras diretas na visão dos entrevistados;

Refutar a ideia de que no setor público compra-se somente produtos de baixa qualidade;

Os gestores públicos não estão preocupados em melhorar o desempenho das compras públicas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Com base nas discussões feitas ao longo deste estudo, destacando a revisão dos marcos legais e a revisão bibliográfica sobre as compras do setor público e, principalmente, com os achados da pesquisa de campo realizada em alguns setores da instituição, chegou o momento de apresentar um plano de ação visando divulgar as rotinas que estão sendo adotadas para melhorar o desempenho das compras da instituição.

Além dessas boas práticas em relação às rotinas para solicitações de compras, serão feitas algumas sugestões para atacar os problemas que foram apontados como os principais causadores de falhas no processo de compras da universidade.

Visando padronizar os procedimentos internos relativos às solicitações de compras, será elaborado um fluxograma padrão, resultado das análises dos mapeamentos realizados, com o intuito de que as atividades sejam realizadas da mesma forma nos diversos setores da UFV. A construção do fluxograma baseou-se no relato dos entrevistados e no entendimento de que são as mais propensas a aumentar a eficácia e a eficiência das compras da instituição.

Além do fluxograma padronizado será proposto um Procedimento Operacional Padrão (POP) para solicitações de compras que poderá ser adotado pelos servidores da UFV. Com este POP, pretende-se padronizar as rotinas, minimizando as variações na execução de cada atividade relacionada ao processo de compras, permitindo que todo servidor da UFV consiga realizar compras independentemente de sua experiência na função.

Paralela à elaboração do Procedimento Operacional Padrão foi necessário propor a adoção de dois documentos de Instrução de Trabalho (IT) para duas atividades identificadas como fundamentais na primeira etapa do processo de compras da instituição, segundo o relato dos servidores entrevistados. As ITs são importantes para a execução das atividades que requerem um maior detalhamento de suas tarefas e fazem parte da proposta de padronização das rotinas para compras na UFV.

Através da adoção de um Procedimento Operacional Padrão, os setores da universidade poderão buscar, primeiramente, a eficácia e, posteriormente, assegurar a eficiência em seus processos de compras, atingindo a efetividade, conforme defendem os autores Pavani Júnior e Scucuglia (2011).

Por fim, será apresentado um cronograma para a implementação das ações de intervenção no processo de compras da instituição e, acatando outro achado da pesquisa, será proposto a indicação de servidores que ficariam responsáveis pelas compras de cada setor da instituição, recebendo treinamento adequado e, evidentemente, sendo gratificados por isso, para atuarem como líderes do processo de compras e propagadores das boas práticas em cada setor da universidade.

3.2 Proposta para melhoria no processo de compras da Universidade Federal de Viçosa

O mapeamento do processo de compras realizado nos quatro departamentos pesquisados permitiu uma análise detalhada das atividades necessárias para a realização de pedidos de compras nos setores da Universidade Federal de Viçosa.

Este instrumento de coleta de dados permitiu verificar que os setores analisados adotaram boas práticas “ocultas” visando atingir o mesmo objetivo, ou seja, adquirir produtos de boa qualidade com o menor gasto de recurso disponível.

Como resultado do mapeamento de processos, foi elaborado um fluxograma representando graficamente a sequência de atividades que, acredita-se, facilitará o aumento da eficácia e da eficiência das compras na UFV. O fluxograma permitirá que o servidor desta universidade conheça e entenda todo o processo de compras, compreendendo a inter-relação entre as atividades que ele executa e seu impacto no resultado final do processo de compras.

Vale frisar que, a partir da discussão teórica feita neste estudo, e também através da pesquisa de campo realizada, para ser iniciada qualquer ação buscando a melhora do processo de compras da instituição, faz-se necessário a existência de líderes deste processo em cada setor da UFV.

Portanto, cada setor deverá indicar um servidor técnico-administrativo para assumir a função de líder do processo de compra da unidade. Ele receberá todo o treinamento necessário para conhecer as etapas do processo de compras e ser o interlocutor da mudança de “cultura” relativa aos procedimentos para as compras, principalmente, no que diz respeito à difícil missão de fazer com que os setores adotem uma postura de parceiros da Diretoria de Materiais.

Obviamente, espera-se que a instituição entenda a importância da figura de um líder do processo de compras nos setores e forneça algum tipo de gratificação para os servidores que assumirão esta função, já que ficarão responsáveis pelo cumprimento das atividades relativas às compras de sua unidade, tarefa que, sabidamente, não é simples.

Assim, na Figura 7 está apresentada a proposta de fluxograma padrão para o processo de compras de materiais permanentes e de consumo da UFV. Nele estão descritas as três etapas, que foram identificadas nos mapeamentos realizados, denominadas *Pré-lançamento*, *Lançamento do pedido via sistema* e, de *Pós-lançamento (Follow up)*, respectivamente.

Na primeira etapa, *Pré-lançamento*, estão descritas cinco atividades que deverão ser adotadas como procedimentos obrigatórios antes do lançamento de um pedido de compra via sistema. A importância da existência de um líder do processo ficará evidente nesta primeira fase, pois ele ficará responsável por verificar o acompanhamento de cada atividade.

Na segunda etapa, *Lançamento do pedido via sistema*, estão previstas dezesseis atividades. O mapeamento permitiu verificar que é a fase em que ocorrem as atividades mais comuns entre os setores pesquisados, isso acontece por tratar-se da etapa de lançamentos de pedidos de compras no sistema *SIM*.

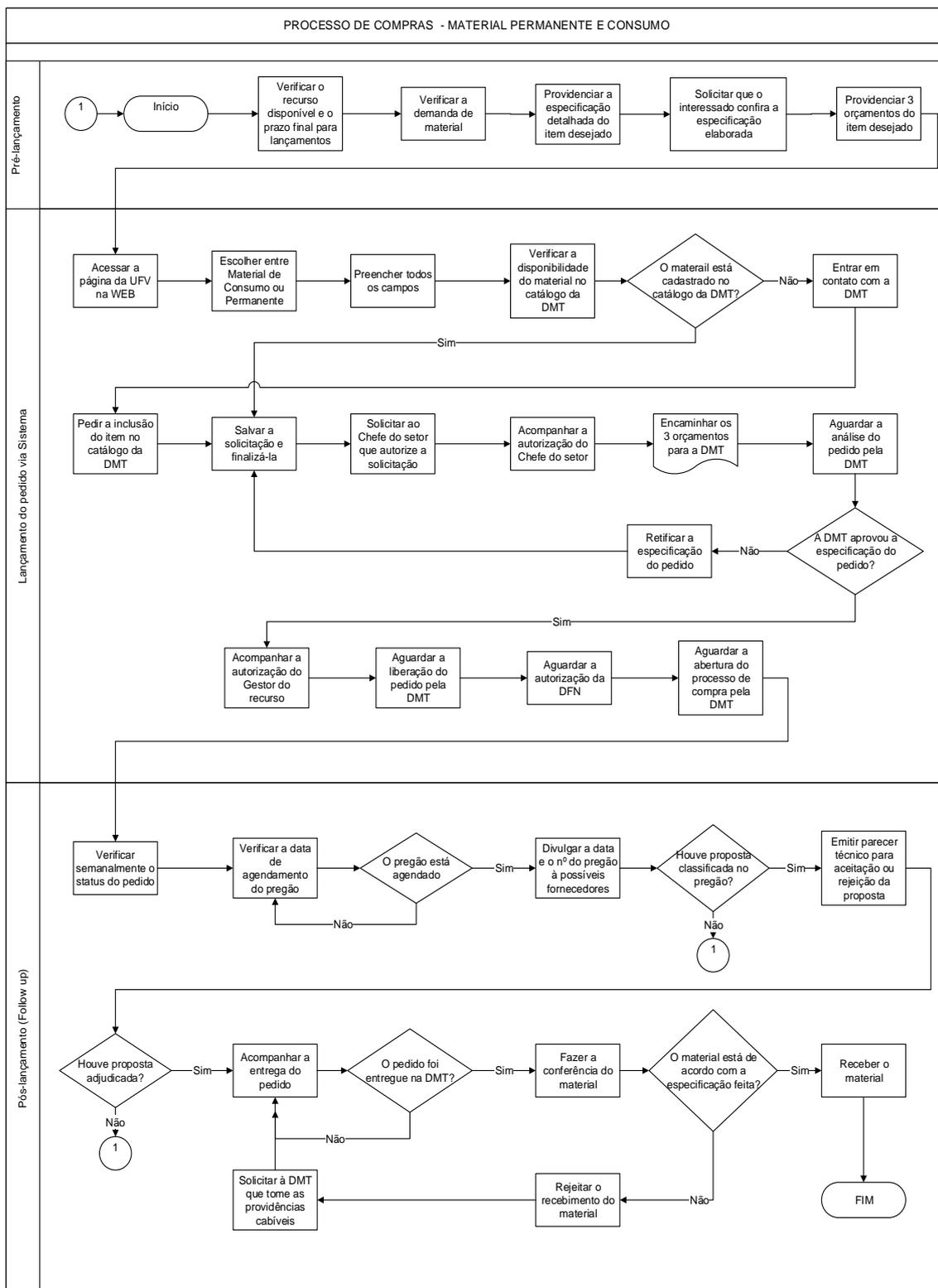
Na terceira etapa, *Pós-lançamento (Follow up)*, estão descritas nove atividades e acredita-se que será a que exigirá maior atuação do líder do processo, pois conforme dados do mapeamento de processos, é a fase que as atividades das duas primeiras etapas começam a apresentar resultados e é necessário uma maior sistematização do acompanhamento a fim de verificar pendências que possam estar atrasando o processo.

É na última etapa que ocorrem as ações pré e pós-pregão eletrônico que, de acordo com os mapeamentos realizados, proporcionaram mudanças significativas no êxito dos pedidos de compras de um dos departamentos analisados.

Cabe frisar que, na sequência, será apresentada a proposta de Procedimento Operacional Padrão (POP) para o processo de compras da UFV e nele, estão detalhadas as atividades presentes no Fluxograma proposto na Figura 7.

Figura 7 – Proposta de Fluxograma Padrão para o Processo de Compras da UFV

Nome da Pró-Reitoria	Fluxograma								Brasão da UFV	
CÓDIGO	F	L	U	F	V	0	0	0	REVISÃO	(0)
RESPONSÁVEL	Servidor líder do processo de compras									
TÍTULO	Processo de Compra de Materiais Permanentes e de Consumo									



Fonte: Elaborado pelo autor.

3.3 Proposta de criação do Procedimento Operacional Padrão (POP) para o processo de compras da Universidade Federal de Viçosa

Feita a proposta de criação de um fluxograma padrão para a elaboração dos pedidos de compras na Universidade Federal de Viçosa, na sequência, será apresentada a proposta de adoção de um Procedimento Operacional Padrão (POP) para o processo de compra de materiais permanentes e materiais de consumo.

A elaboração deste procedimento padronizado é mais um resultado desta pesquisa, principalmente, após a utilização dos instrumentos de coleta de dados mapeamento de processos e entrevista com roteiro semiestruturado, durante a pesquisa de campo.

Assim como o fluxograma, um Procedimento Operacional Padrão (POP) visa padronizar as rotinas internas relativas aos pedidos de compras na UFV e diminuir a existência de variações no processo que impliquem negativamente no resultado final do processo.

A existência de um POP, para as solicitações de compra de uma instituição, é importante, pois permite que os servidores sejam capazes de executar as atividades relacionadas a este processo, independente do conhecimento que tenham sobre os procedimentos e do tempo de serviço na instituição.

Novamente, a figura de um líder do processo de compras mostra-se necessária tanto na divulgação como na implementação do POP nos setores da universidade, assim como assegura que os procedimentos sejam executados na maneira correta, evitando desvios na proposta e facilitando a posterior avaliação dos resultados obtidos sob o viés de se buscar a melhoria contínua.

Dessa forma, no quadro 14 será apresentada a proposta de criação do Procedimento Operacional Padrão (POP) para os pedidos de compras da UFV. Nele estão descritas as atividades presentes no fluxograma, apresentado na seção anterior, assim como a metodologia para execução de cada atividade e o responsável por cada uma delas.

Quadro 14: Proposta de Procedimento Operacional Padrão para o Processo de Compras da UFV

Nome da Pró-Reitoria	Procedimento Operacional Padrão							Brasão da UFV			
CÓDIGO	P	O	P	U	F	V	0	0	0	REVISÃO	(0)
RESPONSÁVEL	Líder do processo de compras										
TÍTULO	Processo de Compra de Materiais Permanentes e de Consumo										
OBJETIVO											
Definir procedimentos para o processo de compra de materiais permanentes e de consumo.											
DOCUMENTOS NECESSÁRIOS											
<ul style="list-style-type: none"> • Lei. 8.666/1993 • Demanda de Material • Recursos disponíveis e prazos para pedidos • Pesquisa de preço 											
ITEM	ATIVIDADES			METODOLOGIA					RESPONSÁVEL		
1	Verificar o recurso disponível e o prazo final para lançamentos			Devem-se verificar os recursos liberados para aquisição de material permanente e de consumo e as datas estipuladas pela PPO para lançamentos de pedidos no ano vigente.					Professor / Técnico-Administrativo		
2	Verificar a demanda de material			Deve-se verificar a demanda de material junto aos servidores do setor. Preferencialmente, a demanda deve ser levantada entre os meses de dezembro, janeiro e fevereiro.					Professor / Técnico-Administrativo		
3	Providenciar a especificação detalhada do item desejado			Pesquisar em catálogos e internet a especificação, com maior riqueza de detalhes técnicos, do item que será solicitado.					Professor / Técnico-Administrativo		
4	Solicitar que o interessado confira a especificação elaborada			Pedir que o interessado pelo item confira a especificação elaborada para corrigir possíveis falhas. A participação do servidor que possui conhecimento técnico sobre o item a ser solicitado é fundamental. Observação: é impossível que a DMT tenha servidores com conhecimento técnico de cada produto que será solicitado.					Professor / Técnico-Administrativo		
5	Providenciar 3 orçamentos do item desejado			Realizar uma pesquisa de preços para providenciar 3 orçamentos de cada item que será solicitado. O ideal que seja feito com empresas que tenham registro no SICAF e que tenham interesse em participar de licitações públicas.					Professor / Técnico-Administrativo		
6	Acessar a página da UFV na web			Deve-se acessar a página em www.ufv.br. Em seguida, deve-se clicar no ícone <i>Serviços e Sistemas</i> e, posteriormente, no ícone <i>Sistemas</i>					Professor / Técnico-Administrativo		

		<i>Disponíveis</i> . No tópico da <i>Diretoria de Material</i> , deve-se clicar no ícone <i>Compras / Estoque</i> . Digita-se a matrícula e senha, previamente autorizadas. O lançamento deste tipo de solicitação só pode ser feito após a certificação da disponibilidade do recurso financeiro no setor.	
7	Escolher entre Material de Consumo ou Permanente	Se a natureza for <u>Material de Consumo</u> , deve-se clicar no ícone <i>Nova Solicitação</i> , e selecionar como <i>Natureza de Despesa</i> , a caixa de <i>Material de Consumo</i> , em seguida deve-se clicar no ícone OK. Se a natureza for <u>Material Permanente</u> , deve-se clicar no ícone <i>Nova Solicitação</i> , e selecionar como <i>Natureza de Despesa</i> , a caixa de <i>Material Permanente</i> , em seguida deve-se clicar no ícone OK.	Professor / Técnico-Administrativo
8	Preencher todos os campos	Preencher todos os campos em branco na página, atentando-se para os campos: <i>Fonte de Recurso</i> , <i>Destinação da Despesa</i> , <i>Quantidade</i> e <i>Valor</i> escolhendo a opção pertinente a cada um.	Professor / Técnico-Administrativo
9	Verificar a disponibilidade do material no catálogo da DMT	Deve-se clicar no ícone <i>Catálogo</i> a fim de verificar a existência do material no catálogo, Se não existe o item no Catálogo, seguir para o item 10, se já existir, seguir para item 12.	Professor / Técnico-Administrativo
10	Entrar em contato com a DMT	O interessado deve entrar em contato com a DMT, por telefone, e verificar qual servidor é responsável pela inclusão de produtos no catálogo.	Professor / Técnico-Administrativo
11	Pedir a inclusão do item no catálogo da DMT	Solicitar, ao servidor da DMT, a inclusão, no sistema <i>SIM</i> , de todas as características e requisitos do item. Devem-se mencionar características intrínsecas do item, segundo normatização da Lei 8.666/93.	Professor / Técnico-Administrativo
12	Salvar a solicitação e finalizá-la	Tendo o material disponível, deve-se preencher os campos: <i>Quantidade</i> , <i>Valor</i> e <i>Destinação da Despesa</i> e a <i>Descrição Complementar</i> escolhendo a opção pertinente a cada um. Em seguida deve-se clicar no ícone <i>Adicionar / Alterar</i> , em seguida no ícone <i>Salvar</i> . Observação: Após o clique em <i>Salvar</i> , o <i>Status da solicitação</i> ficará <i>Incompleta</i> o que significa que a solicitação pode ser alterada a qualquer momento. Deve-se clicar no	Professor / Técnico-Administrativo

		ícone <i>Finalizar</i> somente se as informações estiverem completamente corretas.	
13	Solicitar ao Chefe do setor que autorize a solicitação	Pedir ao chefe do setor, via e-mail, que autorize a solicitação	Professor / Técnico-Administrativo
14	Acompanhar a autorização do Chefe do setor	Caso a solicitação não seja autorizada, verificar com a chefia o motivo.	Professor / Técnico-Administrativo
15	Encaminhar os 3 orçamentos para a DMT	Após análise do pedido, deve-se encaminhar os 3 orçamentos impressos e protocolizados para DMT.	Professor / Técnico-Administrativo
16	Aguardar a análise do pedido pela DMT	Deve-se verificar se a DMT aprovou a especificação lançada no pedido. Caso o pedido tenha sido <i>analisado pela DMT e esteja aguardando autorização do Gestor</i> , seguir para o item 17.	Professor / Técnico-Administrativo
17	Retificar a especificação do pedido	Providenciar as correções no lançamento do pedido, conforme as orientações da DMT e retornar para o passo 12.	Professor / Técnico-Administrativo
18	Acompanhar a autorização do Gestor do recurso	O Centro de Custo deve autorizar a compra, caso o Gestor demore a autorizar, entrar em contato para verificar os motivos.	Professor / Técnico-Administrativo
19	Aguardar a liberação do pedido pela DMT	Após a autorização do Gestor do recurso, verificar se a DMT liberou o pedido para a PRJ.	Professor / Técnico-Administrativo
20	Aguardar a autorização da DFN	Verificar se a PRJ autorizou a abertura do processo.	Professor / Técnico-Administrativo
21	Aguardar a abertura do processo de compra pela DMT	Verificar se a DMT abriu o processo de licitação e anotar o nº de registro do processo.	Professor / Técnico-Administrativo
22	Verificar semanalmente o status do pedido	Para verificar o status do pedido, deve-se clicar no ícone <i>Serviços e Sistemas</i> e, posteriormente, no ícone <i>Sistemas Disponíveis</i> . No tópico da <i>Diretoria de Material</i> , deve-se clicar no ícone <i>Compras / Estoque</i> . Digita-se a matrícula e senha, previamente autorizadas, em seguida clica-se no ícone <i>Material Permanente</i> , ou no de <i>Consumo</i> . Deve-se clicar no ícone <i>Exibir</i> referente à solicitação desejada. Deve-se atentar para o <i>Histórico da Solicitação</i> , com o devido <i>Status</i> . Obs: Deve-se fazer esta verificação pelo menos duas vezes na semana.	Professor / Técnico-Administrativo
23	Verificar a data de agendamento do	Além de verificar o status do pedido, deve-se verificar a data de	Professor / Técnico-

	pregão	agendamento do pregão eletrônico e o seu respectivo nº.	Administrativo
24	Divulgar a data e o nº do pregão a possíveis fornecedores	Agendado o pregão eletrônico, divulgar (via telefone ou e-mail) a data e o nº do pregão a possíveis interessados em participar da licitação.	Professor / Técnico-Administrativo
25	Emitir parecer técnico para aceitação ou rejeição da proposta	Havendo proposta(s) classificada(s) no pregão eletrônico, deve-se emitir um parecer técnico para aceitação ou rejeição da(s) proposta(s). Observação: O parecer deve ser dado pelo servidor que tenha o devido conhecimento sobre o produto.	Professor / Técnico-Administrativo
26	Acompanhar a entrega do pedido	Havendo proposta adjudicada no pregão eletrônico, deve-se acompanhar o <i>status</i> do pedido pelo menos 2 vezes por semana.	Professor / Técnico-Administrativo
27	Fazer a conferência do material	Após a entrega do produto na DMT, deve-se verificar se está de acordo com as especificações lançadas no pedido. Observação: A conferência deve ser feita pelo solicitante que tenha conhecimento técnico sobre o produto. Se sim, seguir para o item 30. Se não, seguir para o item 28.	Professor / Técnico-Administrativo
28	Rejeitar o recebimento do material	Se o produto não estiver de acordo com o que foi especificado na solicitação, rejeitar o recebimento, colocando os motivos no verso da Nota Fiscal.	Professor / Técnico-Administrativo
29	Solicitar à DMT que tome as providências cabíveis	Comunicar a DMT do motivo do não recebimento e solicitar que ela tome as providências cabíveis. Observação: Voltar para o item 26.	Professor / Técnico-Administrativo
30	Receber o material	Receber o material e encaminhá-lo para o solicitante	Professor / Técnico-Administrativo

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.4 Proposta de criação de Instrução de Trabalho (IT) para atividades fundamentais para o processo de compra

A partir da utilização dos instrumentos mapeamento de processos e entrevista com roteiro semiestruturado foi possível apresentar as propostas de criação do fluxograma padrão e de um Procedimento Operacional Padrão (POP) para o processo de compra da Universidade Federal de Viçosa.

Porém, com o uso destes dois instrumentos, percebeu-se que algumas atividades requerem maior atenção por parte dos servidores, conforme relato dos participantes desta pesquisa. Devido ao maior detalhamento de tais atividades, as informações necessárias para a execução destas não são comportadas no POP apresentado anteriormente.

Algumas atividades carecem de um maior grau de detalhamento do que aquelas presentes no POP. Desta forma, fez-se necessário a elaboração da Instrução de Trabalho (IT) para as duas atividades que foram descritas, tanto pelos servidores dos departamentos como os da Diretoria de Materiais, como cruciais para a conclusão com sucesso dos pedidos de compras.

Na Instrução de Trabalho foram apresentados os detalhes das atividades “Providenciar a especificação detalhada do item desejado” e “Providenciar 3 orçamentos do item desejado”, destacadas como fundamentais pelos servidores entrevistados. Portanto, nas duas ITs estão descritas as tarefas necessárias para a realização dessas atividades

Os quadros 15 e 16 apresentam as Instruções de Trabalho para as duas atividades citadas, visando dotar o servidor da UFV de instruções que possibilitem executá-las da melhor maneira possível. As tarefas foram descritas numa linguagem acessível para os usuários, com base nas sugestões apontadas pelos servidores entrevistados, neste estudo, envolvidos diretamente com o processo de compras da instituição.

Quadro 15: Proposta de Instrução de Trabalho para a atividade de especificar produtos

Nome da Pró-Reitoria	Instrução de Trabalho							Brasão da UFV			
CÓDIGO	I	T	R	U	F	V	0	0	0	REVISÃO	(0)
RESPONSÁVEL	Líder do processo de compras										
TÍTULO	Elaboração de especificação de produtos										
OBJETIVO											
Definir procedimentos para a elaboração de especificação de materiais de consumo e permanente para solicitações de compras.											
DOCUMENTOS NECESSÁRIOS											
<ul style="list-style-type: none"> • Lei 8.666/1993 • Nome do item que será descrito • Recursos disponíveis 											
INSTRUÇÕES											
<p>Pesquisar sobre o material ou produto que será especificado com o objetivo de providenciar o maior número de informações que estarão presentes na especificação, ou seja, saber o que vai ser pedido.</p> <p>Pesquisar produtos de marca com qualidade reconhecida no mercado, a fim de verificar as características que são comuns e que possam fazer parte da especificação, lembrando que a legislação não permite a indicação de marca de referência e nem que a especificação induza para uma determinada marca.</p> <p>Além de catálogos impressos e busca em sítios eletrônicos, recomenda-se fazer uma pesquisa no catálogo de materiais no Portal de compras do Governo Federal (Comprasnet) no endereço abaixo: http://comprasnet.gov.br/aceso.asp?url=/Livre/Catmat/Conitemmat1.asp</p> <p>Atentar para as informações: material que é fabricado, altura, comprimento, largura, espessura, volume, peso, diâmetro, unidade, cor, embalagem, potência, voltagem, validade, garantia, normas técnicas, consumo de energia, consumo de água, emissão de ruído, sistema operacional, se há necessidade de instalação no local, se há necessidade de treinamento para a utilização, entre outras.</p> <p>Após elaborar a especificação, faça uma leitura rigorosa para checar se não há informações contraditórias e sempre pedir que alguém, com conhecimento técnico sobre o material ou produto, confira a especificação elaborada.</p> <p>Ao ler a especificação, tente colocar-se na posição do possível fornecedor a fim de refletir como ele compreenderá o que está descrito. Lembre-se que ele poderá ofertar algo com qualidade inferior e que atenda a especificação, visando obter maior lucro.</p> <p>Sempre colocar na especificação que o item deverá ser entregue na Universidade Federal de Viçosa sem custo adicional de frete.</p>											

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 16: Proposta de Instrução de Trabalho para a atividade de pesquisa de preço

Nome da Pró-Reitoria	Instrução de Trabalho		Brasão da UFV
CÓDIGO	I T R U F V 0 0 1	REVISÃO	(0)
RESPONSÁVEL	Líder do processo de compras		
TÍTULO	Realização de pesquisa de preços		
OBJETIVO			
Definir procedimentos para a realização de pesquisa de preços de especificação de materiais de consumo e permanente para solicitações de compras.			
DOCUMENTOS NECESSÁRIOS			
<ul style="list-style-type: none"> • Demanda do Material • Recurso disponível 			
INSTRUÇÕES			
<p>Verificar se a empresa que você fará o orçamento participa de licitações públicas e se possui cadastro no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF). Caso ela tenha interesse em participar e não seja cadastrada, informe que ela pode se cadastrar no endereço http://sicafnet.com.br/</p> <p>Faça a pesquisa de preço, preferencialmente, com empresas que participem de licitações. Isso reduz as chances de pregões desertos ou que os valores cotados estejam muito acima ou muito abaixo dos lances ofertados no momento do pregão eletrônico, fato que pode indeferir a compra pelo pregoeiro.</p> <p>Informar todos os detalhes da especificação do produto ou equipamento que será solicitado para que a empresa tenha condições de realizar o orçamento. Lembrar-se de sempre informar que a compra será feita via licitação pública e por isso, o ideal é que o orçamento tenha validade de no mínimo 60 dias.</p> <p>Outra informação relevante, para o orçamento, é informar para a empresa que o produto ou equipamento deverá ser entregue no Campus da Universidade Federal de Viçosa e que o orçamento deve conter o valor do frete.</p> <p>Caso seja necessário a instalação do equipamento ou treinamento para a utilização, fornecido pela empresa ganhadora da licitação, os valores referentes a tais serviços devem fazer parte do orçamento que será fornecido.</p> <p>Informar que a empresa será avisada, por você, da data de agendamento do pregão eletrônico para que ela possa ofertar um lance no Comprasnet. Esta ação contribui para que os pregões tenham interessados, aumentando a possibilidade de concluir com êxito o pedido de compra para o seu setor.</p> <p>De posse de, no mínimo 3 orçamentos, encaminhá-los para a Diretoria de Materiais após a aprovação deste órgão do pedido lançado no Sistema <i>SIM</i>.</p>			

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.5 Implementando o plano de ação

Apresentadas as propostas de adoção de um Fluxograma padronizado, de um Procedimento Operacional Padrão, de Instrução de Trabalho e da necessidade de existência de Líderes para o processo de compras da Universidade Federal de Viçosa é o momento de apresentar as etapas de implementação do plano de intervenção.

Para viabilizar a implementação deste plano de ação, primeiro pretende-se propor que as ações sejam adotadas nos quatro departamentos que tiveram o seu processo de compras analisados neste estudo. Acredita-se que pelo tamanho da universidade, é prudente iniciar o processo de padronização do sistema de compras em alguns setores, permitindo um acompanhamento mais efetivo e a verificação da eficácia da nova metodologia.

Com a implementação desta proposta em alguns setores será possível realizar o levantamento dos resultados obtidos após a adoção do Procedimento Operacional Padrão e da realização de treinamento para um menor número de servidores, averiguando se os objetivos desta pesquisa foram alcançados.

Para tanto serão apresentados, na sequência, a síntese das ações que serão sugeridas e a síntese do Plano de Ação com cronograma das atividades e custo estimado para a realização de treinamentos anuais.

Quadro 17 – Síntese das etapas do plano de intervenção

PLANO DE INTERVENÇÃO	
Ação 1	Apresentar a proposta de padronização dos procedimentos para os gestores dos quatro departamentos que participaram desta pesquisa.
Ação 2	Solicitar que os departamentos indiquem um servidor para assumir a função de líder do processo de compras do setor.
Ação 3	Oferecer treinamento para implementação do Procedimento Operacional Padrão para os pedidos de compras.
Ação 4	Criar um instrumento de medição para verificar se as medidas estão surtindo o efeito esperado.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Quadro 18 – Síntese do Plano de Ação

PLANO DE AÇÃO PARA MELHORAR O DESEMPENHO DAS COMPRAS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA		
Introdução		
Esta pesquisa evidenciou que o processo de compras na UFV necessita de padronização e que os servidores devem receber treinamento para desempenhar a função compras de maneira satisfatória.		
Objetivo Geral		
Melhorar a eficácia e a eficiência das compras realizadas pela universidade.		
Objetivos específicos		
Apresentar o Fluxograma padrão do processo de compras da UFV;		
Propor a adoção do Procedimento Operacional Padrão (POP) do processo de compras da UFV;		
Apresentar Instruções de trabalho (IT) para atividades do processo de compras da UFV;		
Apresentar a metodologia de trabalho para a instituição.		
Público-alvo		
Professores e técnico-administrativos da UFV.		
Metas		
Treinar os servidores para adotarem os procedimentos padronizados;		
Encontrar líderes para a implementação da nova cultura de compras;		
Melhorar os indicadores das compras da universidade.		
Estratégias		
Padronizar os procedimentos para a realização de pedidos de compras;		
Propor a adoção de um calendário para treinar e capacitar continuamente os servidores para realizarem pedidos de compras;		
Criar um sistema de monitoramento e avaliação, a fim de checar avanços ou retrocessos após a implementação dos novos procedimentos.		
Instrumentos de acompanhamento e controle		
Medições anuais, com base nos pregões, do número solicitações que foram concluídas com sucesso e apresentação dos resultados aos gestores.		
Instrumentos de avaliação da metodologia		
Mensurar a satisfação dos usuários a partir da apresentação dos resultados em reuniões com os líderes do processo de compras e com os gestores dos setores		
Estimativa de custo anual para implementação das ações		
Atividade	Duração	Custo
Gratificação por preparação para o curso de treinamento	10 horas	R\$ 340,20
Gratificação para o ministrante do treinamento para os servidores	40 horas	R\$ 1.644,40
Total		R\$ 1.984,60
Cronograma		
90 dias	Apresentar a proposta de padronização dos procedimentos para os gestores;	
	Solicitar a indicação de servidores para assumirem a função	

	<p>de líderes do processo de compra do setor;</p> <p>Criar o instrumento para mensurar a satisfação dos usuários com os novos procedimentos padronizados.</p>
30 dias	<p>Treinamento para os servidores sobre os procedimentos padronizados para o processo de compras.</p>
540 dias	<p>Realizar reuniões bimestrais para acompanhar o processo de implantação do novo sistema de compras;</p> <p>Criar um instrumento de medição para verificar se as medidas estão surtindo o efeito esperado;</p> <p>Medição dos índices de satisfação dos usuários;</p> <p>Apresentar os resultados obtidos com a metodologia;</p> <p>Melhoria contínua e revisão do processo.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve o propósito de analisar o processo de compras da Universidade Federal de Viçosa, explicitando as razões para a não concretização de algumas compras e divulgar as boas práticas que estão sendo adotadas pelos setores.

Assim, no primeiro capítulo foi mostrado que a legislação sobre as compras públicas sofreu alterações ao longo dos anos na tentativa de dar mais agilidade a esta atividade no setor público. Foi mostrado também como ocorre o processo de compras na Universidade Federal de Viçosa e sua importância para as atividades de ensino, de pesquisa e de extensão desta instituição.

No segundo capítulo, foi apresentada uma revisão teórica sobre o tema das compras públicas, percebeu-se que a maior parte dos autores aponta para a necessidade de mudanças nos procedimentos atuais, visando à utilização adequada nos recursos públicos que estão cada vez mais escassos. A metodologia utilizada neste estudo foi apresentada, assim como os instrumentos para a coleta de dados e, na sequência, os resultados encontrados nesta pesquisa.

Com a revisão bibliográfica foi demonstrado que os pesquisadores, que realizaram estudos sobre o processo de compras públicas, apontam como principais entraves para a melhora da qualidade do processo: a ausência de treinamento e capacitação para os compradores públicos; a ausência de padronização dos procedimentos para a realização das compras; falhas de comunicação entre os setores solicitantes e o setor de compras nas instituições públicas.

A pesquisa de campo deste estudo possibilitou a constatação de que os setores analisados adotaram algumas rotinas para a confecção de seus pedidos de compras e que algumas trouxeram uma melhora na eficiência dos pedidos realizados, embora, muitas vezes, os servidores não tenham a percepção de que as atividades que desempenham geram impactos positivos ou negativos em todo o processo de compras.

No terceiro capítulo, foi apresentado o plano de intervenção, visando divulgar as boas práticas que estão sendo adotadas pelos setores pesquisados

e que foram evidenciados na pesquisa de campo. Cabe destacar que houve a preocupação de analisar os dados levantados pelo *mapeamento de processos* e pelas *entrevistas com roteiro semiestruturado* traçando paralelos com as discussões nos autores analisados na pesquisa bibliográfica e documental.

Apesar da melhora de desempenho nas compras dos setores pesquisados, os instrumentos de pesquisa utilizados permitiram verificar que na Universidade Federal de Viçosa os entraves relatados na revisão bibliográfica também estão presentes, isto é, ausência de treinamento para os servidores, ausência de uma padronização nos procedimentos e falhas de comunicações entre os setores e a Diretoria de Materiais.

No plano de intervenção as principais ações apontadas visando a melhoria contínua do processo de compras da universidade foram: adoção de um procedimento operacional padrão (POP), contendo fluxograma e instrução de trabalho; adoção de uma política institucional de treinamentos para a realização de pedidos de compras; e a necessidade da figura do líder do processo de compras para cada setor.

No início deste estudo foi apresentada uma pergunta norteadora: Por que alguns setores da universidade obtêm êxito em suas compras e outros não?

Evidentemente os resultados encontrados nesta pesquisa não são capazes de apresentar uma resposta única para tal questão, porém possibilitaram encontrar algumas evidências que auxiliam na compreensão dos motivos que explicam desempenhos diferentes entre os setores da universidade.

A pesquisa de campo propiciou encontrar elementos que podem significar os motivos que levam a existência de departamentos que conseguem realizar compras de forma mais eficaz que os outros, fato curioso, já que a compra na instituição é feita de forma centralizada.

Segundo relato dos servidores que participaram da pesquisa, os departamentos que entendem que devem cooperar com a Diretoria de Materiais, auxiliando na realização de tarefas que corroboram para conclusão dos pedidos de compras estão conseguindo melhorar significativamente o êxito de suas compras.

Os mapeamentos de processos realizados e as entrevistas proporcionaram a constatação de que os setores pesquisados criaram algumas rotinas relativas aos pedidos de compras que passaram a contribuir para a melhora substancial no desempenho de suas compras, isto é, adotaram boas práticas para especificar produtos, realizar as pesquisas de preços, acompanhar os pedidos de forma mais sistematizada, enfim, agindo como parceiros da Diretoria de Materiais em busca de compras eficazes e eficientes.

Pode-se concluir que, pela falta de padronização nos procedimentos para a realização de pedidos de compras, os setores que não adotaram rotinas sistematizadas para a realização e acompanhamento dos pedidos, podem estar apresentando desempenho menos eficiente que os setores que já possuem procedimentos bem definidos.

Estudos futuros poderão investigar se tais suposições estão coerentes, já que discussões e reflexões acerca de ferramentas que tornem a gestão pública mais eficiente são bastante pertinentes, principalmente, àqueles voltados para melhorias no campo educacional.

Em março de 2015, a UFV recebeu o prêmio de Pregão com maior celeridade na categoria fornecimento de bens, durante o 10º Congresso Brasileiro de Pregoeiros. Esta premiação ratifica que a instituição vem adotando boas práticas para a realização de suas compras que estão apresentando resultados positivos, fato que deve ser difundido entre os setores da instituição, sendo um dos objetivos deste trabalho.

Outra questão relevante, para justificar a importância de se estudar este tema, foi a adoção de medidas de ajuste fiscal por parte do Governo Federal em 2015. Com relação aos cortes de recursos, a Universidade Federal de Viçosa executou, em 2014, cerca de 29 milhões de reais em bens de capital, para 2015, havia a previsão de um aumento para liberação de 44 milhões de reais para gastos com este fim.

Após as medidas de ajuste fiscal, ficou acordado que dos 44 milhões de reais, previstos para UFV gastar com bens de capital, serão disponibilizados apenas 22 milhões, ou seja, um corte de 50% no orçamento previsto para o ano de 2015. Portanto, a adoção de medidas que visem à utilização dos recursos públicos de forma mais eficiente e eficaz e a conscientização dos

gestores para esta necessidade corroboram para a realização de estudos deste tipo.

Como uma reflexão sobre os resultados desta pesquisa, está a necessidade de que os servidores públicos e, principalmente, os gestores públicos precisam voltar suas atenções para a utilização cautelosa dos recursos e, neste quesito, as compras públicas tem um papel fundamental para a utilização eficiente e eficaz dos recursos disponibilizados.

Cada vez mais se reivindica o aumento de recursos para serem utilizados nos vários órgãos públicos, porém é chegado o momento de questionarmos se os recursos estão sendo utilizados da melhor forma, trazendo retornos para a sociedade que, afinal, contribui com o pagamento de impostos para manter a máquina pública em funcionamento.

Chegou o momento de a sociedade reivindicar por uma melhor gestão dos recursos públicos e, conseqüentemente, por melhores gestores, preparados e conscientizados da necessidade urgente de criação de instrumentos que fomentem a utilização racional e efetiva dos recursos públicos.

Quando o discurso por mais recursos para a educação for mudado por melhor gestão para a educação, os olhares da sociedade poderão voltar as atenções para como, quando e por que os recursos públicos estão sendo utilizados e, assim, as cobranças poderão se concentrar na importância da gestão para o campo educacional e para as demais atividades da administração pública brasileira.

As possibilidades de análise a partir desta pesquisa não estão encerradas. Outros apontamentos podem ser feitos de uma forma que os resultados apresentados, neste estudo, sejam vistos não como conclusivos, mas sim, como um catalisador de ideias visando otimizar os gastos públicos com suas compras.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, V. C. R. **Estudo e avaliação da eficiência do processo de compras públicas: caso Embrapa**. 2011. 49f. (Monografia de Bacharelado em Administração-Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Brasília. 2006.

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. de V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde, **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 4, n. 42, p. 681-699, jul./ago. 2008.

BRANCO, G. M.; BRODBECK, A.; TORRES, I. da S. Estruturação do processo de compras em organizações governamentais: o caso de uma Instituição federal de Ensino Superior. In: Workshop de tecnologia da informação e comunicação das IFES, 07, 2013, João Pessoa. **Anais...João Pessoa: PB, 2013.**

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. São Paulo: Escala, 2009, 194 p.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em 22 set. 2014.

BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/civil_03/Leis/L8666.htm>. Acesso em 20 jan. 2014.

BRASIL. Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm>. Acesso em 22 set. 2014.

BRASIL. Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm>. Acesso em 22 set. 2014.

BRASIL. Lei Complementar n.º 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis n.ºs 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei n.º 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar n.º 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis n.ºs 9.317, de

5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm>. Acesso em 22 set. 2014.

BRASIL. Projeto de Lei n.º 7.709, de 26 de junho de 2007. Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.relacoesinstitucionais.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/assuntos_parl/projetos-de-lei/2007> Acesso em 22 set. 2014.

BRASIL. Lei n.º 12.349, de 15 de dezembro de 2010. 2010a. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm>. Acesso em 22 set. 2014.

BRASIL. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). **Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil**. Brasília, DF: PNUD, IPEA, FJP, 2010b.

BRASIL. Ministério do planejamento , orçamento e gestão. Secretaria de Gestão. Guia de Gestão de processos de Governo. 2010c. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/Tecnologias/pasta.2010-04-26.0851676103/Guia%20de%20Gestao%20de%20Processos%20de%20Governo.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2014

BRASIL. Lei n.º 12.462, de 05 de agosto de 2011. 2011a. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nºs 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12462.htm>. Acesso em 22 set. 2014.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Guia de Gestão de Processos de Governo**. Serviço Federal de Processamento de Dados. Brasília, DF, 2011b.

BRASIL. Decreto n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013. 2013a. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previstos no art. 15 da lei nº 8.666, de 21 de

junho de 1993. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em 22 set. 2014.

BRASIL. Procuradoria Geral da República (PGR). Ministério Público Federal. **Manual de gestão por processos**. Escritório de Processos Organizacionais do MPF. Brasília, DF, 2013b.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)**. Brasília, DF, 2014.

CAPRONI, T. V. Proposta de remodelação do processo de compras públicas municipais. In: Encontro Nacional de Engenharia de Produção, 33.; 2013, Salvador. **Anais...**Salvador: BA, 2013.

CARVALHO, R. G de. **Compras privadas X compras públicas: o que os dados da aquisição de medicamentos nos dizem?** 2012. 67 f. Dissertação (Mestrado em Finanças e Economia Empresarial) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Pós-Graduação em Economia, Rio de Janeiro. 2012.

COSTA, A. L. Sistema de compras privadas e públicas no Brasil, **Revista de Administração da Universidade de São Paulo (RAUSP)**. São Paulo, v.35, n.4, p.119-128, out./nov./dez. 2000.

FROSSARD, L. B. de M. **Desafios da eficiência no contexto da gestão de compras de medicamentos em hospital público: o caso de Hospital das Forças Armadas – HFA**. 2011. 92 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Qualidade do Gasto Público) - Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Brasília. 2011.

FROSSARD, L. B. de M.; CÂMARA, L. M. Poder de compras da Administração Pública Federal: novas perspectivas para o debate acadêmico. In: Encontro de Administração Pública e Governança, 4.; 2010, Vitória. **Anais...**Vitória: ES, 2010.

HERMANN, H. Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho, **Revista de Administração**. São Paulo, v. 34, n. 02, p. 29-38, abr./jun. 1999.

MIGUEL. P. A. C. (orgs.). **Metodologia de Pesquisa em Engenharia de Produção e Gestão de Operações**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2010.

MOTTA, A. R. **O combate ao desperdício no gasto público: uma reflexão baseada na comparação entre os sistemas de compra privado, público federal norte-americano e brasileiro**. 2010. 189 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Economia) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas. 2010.

NEUMANN, C. **Gestão de sistemas de produção e operações**. Rio de Janeiro, RJ: Elsevier, 2013.

NUNES, J.; LUCENA, R. de L.; SILVA, G. da S. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da Funasa-PB, **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 2, n. 58, p. 227-243, abr./jun. 2007.

PAVANI JUNIOR, O.; SCUCUGLIA, R. **Mapeamento e Gestão por Processos – BPM. Gestão orientada à entrega por meio de objetos. Metodologia GAUSS**. São Paulo, SP: M. Books do Brasil, 2011.

SILVA, A. B. da.; GODOI, C. K.; MELLO, R. B. de. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos**. São Paulo, SP: Saraiva, 2010.

SILVA, E. de Q. e.; ROCHA, R. M. **Compras Governamentais: Uma Análise das Causas da Morosidade dos Processos de Compras no Âmbito da FUB**. 2006. 53 f. (Monografia de Especialização em Desenvolvimento Gerencial) - Universidade de Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Brasília. 2006.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. Pró-Reitoria de Extensão. **Catálogo de graduação 2014**: Campus Viçosa. Viçosa, MG: UFV, PRE, 2014a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **Organograma Geral**. 2010. Disponível em: <http://www.ufv.br/proplan/files/fra/organograma_geral_ufv.pdf> Acesso em 22 set. 2014.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. **Relatório de Atividades 2014**: Ano Base 2013. 2014b. Disponível em: <http://www.ppo.ufv.br/wp-content/uploads/2014/01/UFV_Relatorio_Atividades_2014_Base2013.pdf>. Acesso em 22 set. 2014.

VILHENA, R. M. P. de.; HIRLE, A. L. C. Gestão de compras e qualidade do gestor público: A experiência de Minas Gerais com o planejamento de compras e a integração da gestão de compras à gestão orçamentária. In: CONGRESSO DE GESTÃO PÚBLICA, 6.; 2013, Brasília. **Anais...**Brasília: DF, 2013.

YIN, R. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Porto Alegre, RS: Bookman, 2010.

APÊNDICES

Roteiro para a entrevista

Este roteiro destina-se à entrevista que será realizada com servidores dos departamentos analisados.

Informações sobre o entrevistado

Data da entrevista:

Nome do departamento:

Nome do entrevistado:

Cargo:

Sexo:

Idade:

Ano de ingresso na UFV:

01. Se a especificação dos produtos pudesse ser alterada a qualquer tempo, durante um processo de licitação, haveria retornos positivos para o setor público? (Comente sobre).

02. Você considera que o preço pago por um produto adquirido pela administração pública, tende a ser maior que o preço pago pelo mesmo bem adquirido pela iniciativa privada? (Comente sobre)

03. A possibilidade de negociar direto com o fornecedor poderia reduzir o preço de um produto em licitações? Se sim, o setor público brasileiro está preparado para lidar com tal situação?

04. Você considera que o treinamento e a capacitação para os servidores da UFV e o planejamento das compras podem trazer impactos para a eficiência das compras da universidade? (Comente Sobre)

05. Você recebeu algum treinamento de como deve-se fazer compras na instituição? (Se Sim, você julga que ele foi satisfatório? Sugere algo?)

06. Em seu setor existe algum tipo de planejamento para a realização das compras? (Se sim, comente sobre).

07. As compras realizadas por você possuem alguma relação com as atividades de ensino, de pesquisa ou de extensão da universidade?

08. Existe alguma cobrança para melhorar o desempenho das compras do seu setor? (Se sim, ela é feita por quem?). De que maneira essas cobranças chegam até você?

09. O prazo entre a solicitação no sistema de compras e a entrega é satisfatório?

10. A qualidade do produto comprado é satisfatória?

11. Em sua opinião, a Diretoria de Materiais exerce a sua função de maneira satisfatória? (Há alguma sugestão de melhoria?).
12. O fluxo da informação relativo ao processo de compras em seu setor é satisfatório ou precisa ser melhorado? (Comente sobre)
13. Como você faz a descrição do item a ser comprado?
14. Após o lançamento de um pedido no sistema de compras “SIM”, é feito algum tipo de acompanhamento por seu setor? (Se sim, favor falar um pouco sobre)
15. Você acompanha o valor que é pago pelo produto solicitado após a realização da licitação? (Se sim, você acha que foi um preço justo?)
16. Você considera que necessita de capacitação para melhorar o desempenho das compras realizadas por seu setor?

Roteiro para a entrevista

Este roteiro destina-se à entrevista que será realizada com servidores da Diretoria de Materiais.

Informações sobre o entrevistado

Data da entrevista:

Setor:

Nome do entrevistado:

Cargo:

Sexo:

Idade:

Ano de ingresso na UFV:

1. Se a especificação dos produtos pudesse ser alterada a qualquer tempo, durante um processo de licitação, haveria retornos positivos para o setor público? (Comente sobre).
2. Você considera que o preço pago por um produto adquirido pela administração pública, tende a ser maior que o preço pago pelo mesmo bem adquirido pela iniciativa privada? (Comente sobre)
3. A possibilidade de negociar direto com o fornecedor poderia reduzir o preço de um produto em licitações? Se sim, o setor público brasileiro está preparado para lidar com tal situação?
4. Você considera que o treinamento e a capacitação para os servidores da UFV e o planejamento das compras podem trazer impactos para a eficiência das compras da universidade? (Comente Sobre)
5. Você considera que a UFV treina adequadamente os seus servidores para realizarem pedidos de compras?
6. Você considera que os departamentos fazem um planejamento para realizarem suas compras?
7. Existe alguma cobrança para que os setores da UFV melhorem o desempenho de suas compras (Se sim, ela é feita por quem?)
8. O prazo entre a solicitação no sistema de compras e a entrega é satisfatório?
9. Em sua opinião, os departamentos lançam seus pedidos de compras no sistema de maneira satisfatória? (Há alguma sugestão para melhorias?).
10. O fluxo da informação relativo ao processo de compras entre a DMT e os departamentos é satisfatório ou precisa ser melhorado? (Comente sobre)

11. Qual é a maneira adequada de especificar um produto a ser lançado no sistema de compras “SIM”?

12. Após o lançamento de um pedido no sistema de compras “SIM”, é comum os setores fazerem algum tipo de acompanhamento? (De que forma isso ocorre)

13. Aponte algumas falhas que você considera comuns nos pedidos de compras feitos pelos departamentos da UFV.

14. Aponte ações que você considera que poderiam melhorar o desempenho das compras na UFV.